

Mehr Menschenrechte in die Entwicklungspolitik!

Kämpf, Andrea; Würth, Anna

Veröffentlichungsversion / Published Version

Stellungnahme / comment

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Deutsches Institut für Menschenrechte

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Kämpf, A., & Würth, A. (2010). *Mehr Menschenrechte in die Entwicklungspolitik!* (Policy Paper / Deutsches Institut für Menschenrechte, 15). Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-316563>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Mehr Menschenrechte in die Entwicklungspolitik!

Andrea Kämpf/Anna Würth



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Impressum

Deutsches Institut für Menschenrechte
German Institute for Human Rights
Zimmerstr. 26/27
D-10969 Berlin
Phone: (+49) (0)30 – 259 359 0
Fax: (+49) (0)30 – 259 359 59
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

Gestaltung:
iserundschmidt
Kreativagentur für PublicRelations GmbH
Bonn – Berlin

Policy Paper No. 15
Januar 2010

ISSN 1614-2195 (PDF-Version)

© 2010 Deutsches Institut für Menschenrechte
Alle Rechte vorbehalten

Autorinnennotiz

Dr. Anna Würth leitet den Arbeitsbereich Entwicklungspolitik und Menschenrechte am Deutschen Institut für Menschenrechte. Sie ist promovierte Islamwissenschaftlerin und lehrte an der Freien Universität Berlin und der Universität von Richmond in Virginia, USA. Neben ihrer praktischen Erfahrung in der Menschenrechtsarbeit bei Human Rights Watch, ist sie seit 15 Jahren als Gutachterin in der Entwicklungspolitik tätig. Würth veröffentlicht sowohl zu Fragen des zeitgenössischen islamischen Rechts wie zu Menschenrechten und Menschenrechtspolitik.

Andrea Kämpf ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Arbeitsbereich Entwicklungspolitik und Menschenrechte am Deutschen Institut für Menschenrechte. Zuvor verantwortete sie in einem Beratungsunternehmen die Steuerung EU-finanzierter Entwicklungsvorhaben in den Bereichen Justizsektorreform und Menschenrechte, forschte an der Humboldt-Universität zum Antidiskriminierungsrecht und arbeitete in der OSZE-Mission im Kosovo. Ihr rechtswissenschaftliches Studium in Deutschland und der Schweiz hat sie mit dem Referendariat am Berliner Kammergericht abgeschlossen.

Die Autorinnen danken Ramona Meisel, Marie von Möllendorff und Elias Steinhilper für ihre Mitarbeit an den Recherchen zu dieser Veröffentlichung.



Inhalt

1	Einführung	4
2	Menschenrechtliche Anforderungen an die Entwicklungszusammenarbeit	4
2.1	Extraterritoriale Pflichten: Menschenrechtliche Verpflichtungen jenseits des eigenen staatlichen Territoriums	6
2.2	Menschenrechtsansatz in der Entwicklungszusammenarbeit	8
3	Der Beitrag entwicklungspolitischer Instrumente zur Förderung der Menschenrechte	12
3.1	Steuerung der Entwicklungszusammenarbeit	12
3.2	Budgethilfe aus menschenrechtlicher Sicht	13
3.3	Menschenrechtliche Auflagen und Ausstiegskriterien	16
3.4	Ehrlicher Politikdialog	18
4	Empfehlungen	19

Mehr Menschenrechte in die Entwicklungspolitik!

1 Einführung

In Deutschland wird über Entwicklungszusammenarbeit vorwiegend aus zwei Gründen gestritten: Wenn Regierungen der Partnerländer Menschenrechte verletzen oder wenn Entwicklungsprojekte selbst Menschenrechte beeinträchtigen, beispielsweise durch große Infrastrukturprogramme, die von entschädigungslosen Zwangsumsiedlungen begleitet werden. In beiden Fällen wird oft der Ruf nach Einschränkung oder Einstellung der Entwicklungszusammenarbeit laut und die Legitimität der Entwicklungszusammenarbeit in Frage gestellt.¹

Aus der Perspektive des Menschenrechtsschutzes stellen sich andere, vorgelagerte Fragen: Wie muss Entwicklungszusammenarbeit beschaffen sein, damit sie die Menschenrechte fördert? Welche Anforderungen stellen die Menschenrechte an Inhalte und Verfahrensweisen der Entwicklungszusammenarbeit? Diese und andere Fragen sollen in dem vorliegenden Positionspapier erörtert werden. Dabei stehen vor allem die menschenrechtlichen Anforderungen an die Geberländer im Mittelpunkt.

Menschenrechte begründen Ansprüche des Individuums gegenüber dem Staat, entsprechend sind Staaten die ersten Adressaten, wenn es um die Umsetzung von Menschenrechten geht: Individuen sind aus menschenrechtlicher Perspektive Rechtsträger und Staaten und ihre subnationalen Einheiten – wie Länder und Kommunen – Pflichtenträger. Im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit erweitert sich diese Konstellation: Geberländer beauftragen Organisationen, die auf dem

Hoheitsgebiet des Partnerlandes agieren und bei der Umsetzung von Politiken beraten, welche letztlich der Bevölkerung, also den Rechtsträgern und -trägerinnen im Partnerland zugute kommen sollen.

Dieses Spannungsfeld steht im Zentrum dieses Positionspapiers. Im folgenden Abschnitt zeigt es die menschenrechtlichen Anforderungen an die internationale Zusammenarbeit aus Sicht der UN-Vertragsorgane auf. Dabei konzentrieren wir uns auf die Verpflichtungen der Regierungen der Geberländer. Im dritten Abschnitt untersucht das Positionspapier exemplarisch zentrale Steuerungsinstrumente der Entwicklungszusammenarbeit aus einer menschenrechtlichen Perspektive und legt dar, wie diese zu einer vermehrten Förderung der Menschenrechte beitragen können. Die abschließenden Empfehlungen im vierten Abschnitt formulieren menschenrechtliche Anforderungen an die Entwicklungszusammenarbeit und richten sich an Regierung, Parlament und Wissenschaft.

2 Menschenrechtliche Anforderungen an die Entwicklungszusammenarbeit

Deutschland hat wie auch die meisten seiner Partnerländer die wesentlichen internationalen Menschenrechtsverträge ratifiziert.² Als Vertragsstaat ist es damit zu Achtung, Schutz und Gewährleistung der Menschenrechte verpflichtet. Diese ursprünglich vom UN-Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpaktausschuss) eingeführte

1 So z.B. implizit der Bonner Aufruf (2009): Bonner Aufruf Plus. Eine andere Entwicklungspolitik. http://www.bonner-aufruf.eu/pdf/Bonner_Aufruf_Plus.pdf; „Entwicklungshilfe notfalls aussetzen“. In: Neue Osnabrücker Zeitung, 07.03.2009. http://www.neue-oz.de/_archiv/noz_print/interviews/2009/03/07_int.html [alle abgerufen am 13.12.2009]; Seitz, Volker (2009): Afrika wird armregiert oder Wie man Afrika wirklich helfen kann. München: dtv, S. 30, 49, 59, 170. Differenziertere Ansätze hingegen: Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und FDP, Menschenrechte weltweit schützen, Bundestags-Drucksache 17/257, 16.12.2009 sowie Antrag der Fraktion der SPD, Menschenrechte als entwicklungspolitische Querschnittsaufgabe fortführen, Bundestags-Drucksache 17/107, 01.12.2009.

2 Siehe BMZ: Auswahl der Partnerländer. <http://www.bmz.de/de/laender/partnerlaender/auswahlkriterien/index.html#t1> [abgerufen am 13.12.2009]; Ratifikationsstand der Kern-Menschenrechtsverträge mit Stand 11.12.2009: <http://www2.ohchr.org/english/law/docs/HRCart.xls> [abgerufen am 13.12.2009].

Pflichtentrias wird zunehmend international anerkannt.³ Die Ratifikation eines Menschenrechtsabkommens bringt entsprechend dieser Systematisierung folgende Verpflichtungen mit sich:

- nicht selbst Menschenrechte zu verletzen, zum Beispiel Folter und willkürliche Verhaftungen genauso zu unterlassen wie illegale Zwangsräumungen (Achtungspflicht);
- Maßnahmen zu ergreifen, die Dritte daran hindern, in Menschenrechte einzugreifen, zum Beispiel durch rechtliche Ächtung und Verfolgung von häuslicher Gewalt (Schutzpflicht);
- Maßnahmen legislativer, administrativer, finanzieller oder anderer Art zu verabschieden, die die volle Verwirklichung der Menschenrechte zum Ziel haben, zum Beispiel durch Erlass von Gesetzen und ihrer Umsetzung (Gewährleistungspflicht).

Menschenrechte binden Staaten dabei nicht nur auf ihrem eigenen Territorium, sondern entfalten Wirkung auch im internationalen Handeln eines Staates. Dies wird unter der Rubrik der extraterritorialen Staatenpflichten diskutiert. So verpflichtet der Artikel 2 Absatz 1 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte von 1966 (Zivilpakt) dazu, die Menschenrechte „allen ... seiner Herrschaftsgewalt unterstehenden Personen ... zu gewährleisten“. Dabei kann ein Staat nach Ansicht des UN-Fachausschusses für bürgerliche und politische Rechte (Zivilpaktausschuss) seine Herrschaftsgewalt auch außerhalb des eigenen staatlichen Territoriums ausüben, zum Beispiel wenn er ein Gebiet durch seine Streitkräfte effektiv kontrolliert.⁴

Der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966 (Sozialpakt) verpflichtet in Artikel 2 Absatz 1 jeden Vertragsstaat dazu, „... einzeln und durch internationale Hilfe und Zusammenarbeit, insbesondere wirtschaftlicher und technischer Art, ..., die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen“. Dabei regelt der Pakt, dass diese Verwirklichung auch schrittweise – progressiv – geschehen kann. Staaten müssen dafür alle ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen zielgerichtet einsetzen. Zu diesen Ressourcen zählen auch die Mittel aus der internationalen Zusammenarbeit.⁵

Im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit betreffen die extraterritorialen Verpflichtungen zum einen das Handeln eines Vertragsstaates im Ausland, zum anderen die Ausgestaltung der Entwicklungszusammenarbeit. Umfang und Inhalt der extraterritorialen Verpflichtungen sind dabei noch nicht in allen Einzelheiten ausgearbeitet.⁶ Als Grundsatz lässt sich jedoch formulieren, dass die menschenrechtliche Verantwortung eines Staates immer im Verhältnis zu seiner Macht- und Einflussphäre steht.⁷ Mit anderen Worten: je stärker ein Staat das Handeln von Akteuren jenseits des eigenen Territoriums beeinflussen kann, desto weit reichender seine Verantwortung. Sie wird also bei den Achtungspflichten regelmäßig größer sein als bei den Schutz- und Gewährleistungspflichten: Verlangt erstere die menschenrechtskonforme Ausrichtung eigenen staatlichen Handelns, so erfordern letztere die Kontrolle Dritter sowie umfassende zielgerichtete Maßnahmen zur Umsetzung von Menschenrechten – eine Aufgabe, die zunächst dem Territorialstaat zufällt.

Daraus ergibt sich: Was Geber mit Partnerländern als Entwicklungszusammenarbeit vereinbaren können, ist nicht beliebig, sondern wird auch durch die menschenrechtlichen Verpflichtungen der Geber- wie der Empfängerländer bestimmt. Empfängerländer sind dazu verpflichtet, selbst die Menschenrechte zu achten, zu schützen und zu gewährleisten und bei ihrer Steuerung der Geberbeiträge darauf zu achten, dass diese einen Beitrag zur progressiven Verwirklichung von Menschenrechten leisten. Geberländer wiederum dürfen mit ihrer Entwicklungszusammenarbeit Menschenrechte in Empfängerländern nicht durch fehlende Achtung oder mangelnden Schutz verletzen und sollen zur Gewährleistung von Menschenrechten im Empfängerland beitragen. Menschenrechtlich ist Entwicklungszusammenarbeit demnach als eine Unterstützung der Empfängerstaaten bei der Umsetzung der jeweiligen Menschenrechtsverpflichtungen konzipiert.

Im Folgenden sollen Begründung und Umfang dieser menschenrechtlichen Anforderungen an die internationale Zusammenarbeit näher beleuchtet werden.

3 Für den Sozialpakt siehe dazu die Allgemeinen Bemerkungen des Sozialpaktausschusses, in: United Nations (2008): Human Rights Instruments Volume 1, UN Dok. HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. I); Sepúlveda, Magdalena (2003): The Nature of the Obligations under the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Antwerpen: Intersentia; für den Zivilpakt siehe Nowak, Manfred (2005): UN Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary. 2. Auflage. Kehl: Engel, Artikel 2, Ziffer 19.

4 Zivilpaktausschuss (2004): Allgemeine Bemerkung Nr. 31, UN Dok. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, Ziffer 10. In der Diskussion wird auch der Begriff Hoheitsgewalt verwendet.

5 Am Beispiel erläutert dies: Sozialpaktausschuss (2009): Abschließende Bemerkungen, Demokratische Republik Kongo, E/C.12/COD/CO/5, Ziffer 16.

6 Jedoch hat die Entwicklung dahingehend gerade in den letzten 10 Jahren an Dynamik gewonnen. Für einen aktuellen Überblick mit weiteren Literaturhinweisen siehe Gondek, Michal (2009): The Reach of Human Rights in a Globalising World: Extraterritorial Application of Human Rights Treaties. Antwerpen: Intersentia.

7 So die Diskussion zusammenfassend Gondek (2009), a.a.O., S. 367–379.

2.1 Extraterritoriale Pflichten: Menschenrechtliche Verpflichtungen jenseits des eigenen staatlichen Territoriums

„Die Entwicklungsländer und die Geber stellen sicher, dass ihre jeweiligen Entwicklungspolitiken und -programme so gestaltet und umgesetzt werden, dass sie den vereinbarten internationalen Verpflichtungen zur Gleichstellung der Geschlechter, zu den Menschenrechten, zum Umgang mit Behinderung und zur ökologischen Nachhaltigkeit entsprechen.“⁸

Dieser Abschnitt stammt aus dem Aktionsplan von Accra vom September 2008. Er ergänzt die Paris-Erklärung über die Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit von 2005.⁹ Beide bilden – zusammen mit der Millenniums-Erklärung und den Millenniums-Entwicklungszielen der Vereinten Nationen – den international vereinbarten entwicklungspolitischen Referenzrahmen. Über 150 Staaten, darunter auch Deutschland, sowie internationale und zivilgesellschaftliche Organisationen haben sich der Paris-Erklärung und dem Aktionsplan von Accra angeschlossen¹⁰ und damit bekräftigt, ihren menschenrechtlichen Verpflichtungen in der Entwicklungszusammenarbeit nachzukommen.

Der menschenrechtliche Referenzrahmen für Deutschland wie für seine Partnerländer ist zum einen die Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen, die zu Förderung und Schutz der Menschenrechte in der internationalen Zusammenarbeit verpflichtet (Artikel 1, 55, 56 der UN-Charta). Darüber hinaus, wie oben erwähnt, sind es aber auch die von Deutschland ratifizierten Menschenrechtsabkommen wie der Zivilpakt und der Sozialpakt von 1966.

Die extraterritorialen Verpflichtungen bestehen nicht nur unter internationalen Menschenrechtsverträgen, sondern auch im Rahmen regionaler Menschenrechtskonventionen. Sie wurden in der Folgezeit von UN-Vertragsorganen und Gerichtshöfen wie dem Internationalen Gerichtshof, aber auch dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte konkretisiert.¹¹ Insbesondere der Sozialpaktausschuss hat sich wiederholt zu Ziel und Inhalt von Entwicklungszusammenarbeit geäußert: So sollten

„die Organisationen [gemeint waren zunächst die UN-Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit] so weit wie möglich als Fürsprecher von Projekten handeln ..., die nicht nur zu wirtschaftlichem Wachstum und anderen allgemein definierten Zielen, sondern auch zum verbessertem Genuss aller Menschenrechte beitragen.“¹²

Übertragen auf die internationale Zusammenarbeit insgesamt und die vielen, an ihr beteiligten deutschen Akteure, sind mit dieser Auslegung alle Ressorts¹³ aufgefordert, in ihren Politiken und ihrem Handeln zu einer Verbesserung von Förderung und Schutz der Menschenrechte beizutragen.

In seinen Allgemeinen Bemerkungen, in denen er die einzelnen Rechte konkretisiert, hat der Sozialpaktausschuss begonnen, die internationalen Verpflichtungen auf den drei Ebenen der Pflichtentrias für einzelne Rechte inhaltlich näher zu bestimmen.

Achtungspflichten: Bereits 1990 hat der Sozialpaktausschuss darauf hingewiesen, dass „viele Maßnahmen, die unter dem Namen ‚Entwicklung‘ ergriffen

⁸ Aktionsplan von Accra (04.09.2008), Artikel 13 Absatz c, in einer Übersetzung des BMZ, <http://www.oecd.org/dataoecd/62/34/42564567.pdf> [abgerufen am 13.12.2009].

⁹ Die Paris-Erklärung ist eine gemeinsame Selbstverpflichtung über Maßnahmen zur Erhöhung der Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit: Partnerländer steuern und verantworten den Entwicklungsprozess, Geber nutzen die Strukturen des Partnerlandes und harmonisieren ihre Beiträge, Geber und Empfänger stärken ihre gegenseitige Rechenschaftslegung und orientieren die Zusammenarbeit an messbaren Ergebnissen. Eine knappe Einführung: Asshoff, Guido (2008): Die Umsetzung der Paris-Erklärung zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit: wo steht Deutschland? Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.

¹⁰ OECD: „Countries, Territories and Organisations Adhering to the Paris Declaration and AAA“. http://www.oecd.org/document/22/0,3343,en_2649_3236398_36074966_1_1_1_1,00.html [abgerufen am 13.12.2009].

¹¹ Siehe z. B. für militärische Auslandseinsätze: Zivilpaktausschuss (2004): Allgemeine Bemerkung Nr. 31, UN Dok. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, Ziffer 10; EGMR: Zulässigkeitsentscheidung der Großen Kammer vom 12.12.2001 (Banković/Belgien u.a.), Antragsnummer 52207/99. Für Besatzungssituationen siehe IGH: Gutachten zu den rechtlichen Konsequenzen des Baus einer Mauer in den besetzten palästinensischen Gebieten vom 09.07.2004, in: I.C.J. Reports 2004, S. 136–203. Für die Entwicklungszusammenarbeit siehe insbesondere die Allgemeinen Bemerkungen des Sozialpaktausschusses Nr. 12 (1999), Nr. 14 (2000), Nr. 15 (2002), Nr. 19 (2008), alle in: United Nations (2008): Human Rights Instruments Volume 1, a.a.O.

¹² Sozialpaktausschuss (1990): Allgemeine Bemerkung Nr. 2, UN Dok. CESCR E/1990/23, Ziffer 6.

¹³ Eine Reihe anderer Ressorts, darunter das Auswärtige Amt und das Bundesumweltministerium, verausgaben einen wachsenden Teil der Mittel, die von der OECD als Entwicklungsgelder anerkannt werden (Official Development Assistance, ODA), siehe BMZ: „Mittelherkunft der bi- und multilateralen ODA“. http://www.bmz.de/de/zahlen/imDetail/Mittelherkunft_der_bi-_und_multilateralen_ODA_2007-2008.pdf [abgerufen am 13.12.2009]; Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (2009a): Eigenständig und gemeinsam: Die Beiträge der Ressorts der Bundesregierung zur Entwicklungspolitik. Bonn.

wurden, sich anschließend als schlecht durchdacht und sogar kontraproduktiv für die Menschenrechte erwiesen [haben].¹⁴ Entsprechend formuliert der Ausschuss an gleicher Stelle, dass sich internationale Zusammenarbeit nicht an Projekten beteiligen dürfe, die entschädigungslose Zwangsvertreibungen, Zwangsarbeit oder systematische Diskriminierung mit sich bringen.¹⁵ Wenn Partnerländer solche Projekte durchführen, verletzen sie nach Auffassung des Ausschusses ihre Paktverpflichtungen, und solche Staaten, die sie dabei finanziell oder technisch unterstützen, ebenfalls. Gleiches gilt, wenn Staaten einen anderen daran hindern, die Rechte auf Wasser, Nahrung oder soziale Sicherheit für die in seinem Hoheitsgebiet lebenden Menschen zu verwirklichen.¹⁶

Schutzpflichten: Die Schutzpflicht, so der Sozialpakt-ausschuss, unterstellt nicht-staatliche Akteure systematisch der staatlichen menschenrechtlichen Verantwortung: Staaten müssen sicherstellen, dass Dritte, die ihrer Herrschaftsgewalt unterstehen, Menschenrechte anderer nicht beeinträchtigen. Beispielhaft ist dies für die Rechte auf Wasser und soziale Sicherheit entwickelt worden: Im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit haben Staaten nach Ansicht des Ausschusses dafür Sorge zu tragen, dass eigene Staatsbürger und Unternehmen das Recht auf Wasser von Individuen und Gemeinschaften in anderen Ländern nicht verletzen.¹⁷ Um das Recht auf soziale Sicherheit vor Beeinträchtigungen zu schützen, sollen Staaten ihren Einfluss auf Dritte in ihrer Herrschaftsgewalt geltend machen, sei es durch politische wie auch rechtliche Maßnahmen.¹⁸

Gewährleistungspflichten: Die Gewährleistungspflicht obliegt zunächst dem Partnerland. Zusätzlich, so der Sozialpakt-ausschuss, sollen Geberländer die Partnerländer in der Umsetzung unterstützen. Am Beispiel des Rechts auf Wasser führt er aus, dass Geberländer zur Verwirklichung des Rechts „durch Versorgung mit

Wasserressourcen, finanzieller und technischer Unterstützung“¹⁹ beitragen sollen.

Staaten bleiben zudem nach Ansicht des Sozialpakt-ausschusses auch in ihrem multilateralen Handeln an Menschenrechte gebunden: Menschenrechte sind daher bei internationalen Verhandlungen zu berücksichtigen und durch Abschluss internationaler Abkommen zu fördern. Bei der Abstimmung in internationalen Finanzinstitutionen sollten die Staaten sich dafür einsetzen, dass die Entscheidungen dieser Organisationen mit den menschenrechtlichen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten übereinstimmen.²⁰

In seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 20 von 2009 unterstreicht der Sozialpakt-ausschuss nochmals, dass Vertragsstaaten ihre internationale Zusammenarbeit diskriminierungsfrei ausgestalten sollen.²¹ Dies ist ein Kernanliegen aller Menschenrechtsverträge. Was dies in der Praxis bedeuten kann, ist bereits in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 16 zur Gleichheit der Geschlechter in Bezug auf einen Spezialfall von Diskriminierung ausformuliert. Nach Auffassung des Ausschusses gehört beispielsweise die gleichberechtigte Teilhabe von Männern und Frauen an Planung, Entscheidung und den Früchten von Entwicklung und Entwicklungsprogrammen zur Gewährleistungspflicht.²² Ein Gender-Ansatz ist, so der Ausschuss, menschenrechtlich eine Notwendigkeit, denn anders lassen sich die Barrieren, die Frauen an der Wahrnehmung ihrer Rechte hindern, nicht beseitigen.²³

Neuere Menschenrechtskonventionen nehmen diese Auslegungen zu den extraterritorialen Staatenpflichten auf: Die Konvention zu den Rechten von Menschen mit Behinderungen (BRK) normiert als erste Menschenrechtskonvention ausführlich die internationale Zusammenarbeit. Artikel 32 BRK schreibt damit auch die Bestimmung der extraterritorialen Staatenpflichten fest, die sich auf Grundlage der anderen Pakte entwickelt hat:

14 Sozialpakt-ausschuss (1990): Allgemeine Bemerkung Nr. 2, UN Dok. CESCR E/1990/23, Ziffer 7.

15 A.a.O., Ziffer 6.

16 Siehe Allgemeine Bemerkungen des Sozialpakt-ausschusses Nr. 12 zum Recht auf Nahrung (1999), Ziffer 36, zum Recht auf Wasser Nr. 15 (2002), Ziffer 33, zum Recht auf Soziale Sicherheit Nr. 19 (2008), Ziffer 53, in: United Nations (2008): Human Rights Instruments Volume 1, a.a.O.

17 Sozialpakt-ausschuss (2002): Allgemeine Bemerkung Nr. 15, UN Dok. E/C.12/2002/11, Ziffer 33.

18 Sozialpakt-ausschuss (2008): Allgemeine Bemerkung Nr. 19, UN Dok. E/C.12/GC/19, Ziffern 54–58.

19 Sozialpakt-ausschuss (2002): Allgemeine Bemerkung Nr. 15, a.a.O., Ziffer 34.

20 Zum Beispiel die Abschließenden Bemerkungen an Deutschland: Sozialpakt-ausschuss (2001): Abschließende Bemerkungen Deutschland. UN Dok. E/C.12/1/Add.68. Ziffer 31; allgemein dazu: Darrow, Mac (2003): Between Light and Shadow. The World Bank, the International Monetary Fund and International Human Rights Law. Oxford: Oxford University Press.

21 Sozialpakt-ausschuss (2009): Allgemeine Bemerkung Nr. 20, UN Dok. E/C.12/GC/20, Ziffer 14: „Vertragsstaaten sollten sicherstellen, dass sie diskriminierende Praktiken in der internationalen Zusammenarbeit und Hilfe unterlassen und Schritte unternehmen, die sicherstellen, dass alle Akteure unter ihrer Jurisdiktion dies ebenfalls unterlassen.“ Eigene Übersetzung.

22 Sozialpakt-ausschuss (2005): Allgemeine Bemerkung Nr. 16, UN Dok. E/C.12/2005/4, Ziffern 21, 22.

23 Ähnlich Zivilpakt-ausschuss (2000): Allgemeine Bemerkung Nr. 28, UN Dok. CCPR/C/21/Rev.1/Add.10.

„Die Vertragsstaaten anerkennen die Bedeutung der internationalen Zusammenarbeit und deren Förderung zur Unterstützung der einzelstaatlichen Anstrengungen für die Verwirklichung des Zwecks und der Ziele dieses Übereinkommens und treffen diesbezüglich geeignete und wirksame Maßnahmen [...] Solche Maßnahmen können unter anderem sein, a) sicherzustellen, dass die internationale Zusammenarbeit, einschließlich internationaler Entwicklungsprogramme, Menschen mit Behinderungen einbezieht und für sie zugänglich ist.“

Aus der BRK ergibt sich damit die Forderung, die internationale Zusammenarbeit Deutschlands²⁴ inklusiv zu gestalten, das heißt Menschen mit Behinderungen von Beginn an in die Entwicklungsplanung einzubeziehen und die Barrieren abzubauen, die sie bislang von der Teilhabe an Entwicklungsprogrammen ausschließen. Dies kann nur gelingen, wenn sich die Entwicklungszusammenarbeit an den ratifizierten Menschenrechtsverträgen orientiert und damit auf Rechtsansprüchen, Nicht-Diskriminierung, Teilhabe und Rechenschaftslegung, kurz auf einem Menschenrechtsansatz beruht.

2.2 Menschenrechtsansatz in der Entwicklungszusammenarbeit

Es gibt derzeit keinen Konsens darüber, ob es eine menschenrechtliche Verpflichtung von Staaten gibt, Entwicklungszusammenarbeit zu leisten²⁵ – diese Frage soll hier nicht erörtert werden. Wird sie geleistet, unterliegt ihre Ausgestaltung – wie oben gezeigt – menschenrechtlichen Anforderungen. Wie diese sich in Vorhaben der Entwicklungszusammenarbeit umsetzen lassen, ist der Gegenstand des folgenden Abschnitts.

Zur Umsetzung menschenrechtlicher Verpflichtungen empfehlen Menschenrechtsfachleute den Menschenrechtsansatz als ein breit angelegtes und systematisches Vorgehen. Zur Illustration einige Beispiele aus Nord

und Süd: Der UN-Sonderberichterstatter für das Recht auf Bildung (entsprechend Artikel 13 Sozialpakt) empfiehlt Deutschland 2006, mit einem menschenrechtsbasierten Ansatz notwendige Reformen im Bildungssystem zur besseren Gewährleistung des Rechts auf Bildung voranzubringen.²⁶ Der UN-Frauenrechts-Ausschuss empfiehlt Indien im Jahr 2000, seine nationale Frauenpolitik menschenrechtsbasiert auszugestalten.²⁷ Und 2009 empfiehlt der Sozialpaktausschuss Angola und Großbritannien eine menschenrechtsbasierte Armutsbekämpfung, um so Artikel 11 des Sozialpaktes – das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard – besser verwirklichen zu können.²⁸

In ihren Allgemeinen Bemerkungen, die sich nicht an einzelne, sondern an alle Vertragsstaaten wenden und die Paktbestimmungen interpretieren, empfehlen die UN-Fachausschüsse den Staaten, in der Entwicklungszusammenarbeit einen menschenrechtsbasierten Ansatz zu nutzen. Am Beispiel des Kinderrechtsabkommens:

„Der Ausschuss rät den Staaten, das Übereinkommen als Rahmen für die internationale Entwicklungshilfe, die direkt oder indirekt einen Bezug zu Kindern hat, zu nutzen. Programme der Geberstaaten sollten rechtsbasiert sein. ... Bei der Förderung internationaler Zusammenarbeit und bei technischer Unterstützung sollten alle UN- und UN-verwandten Organisationen sich von dem Übereinkommen leiten lassen und die Rechte des Kindes in alle ihre Aktivitäten integrieren (to mainstream).“²⁹

Für die wirtschaftlichen und sozialen Rechte – speziell für die auf Nahrung, Gesundheit, Wasser, soziale Sicherheit und Bildung – formuliert der Sozialpaktausschuss ähnliche Anforderungen.³⁰

Die UN-Organisationen haben diesen Aufruf weitgehend angenommen. 2003 verabschiedeten sie einen UN-Grundkonsens zum Menschenrechtsansatz.³¹ Ähnlich verfahren neben Deutschland andere bilaterale

²⁴ Dies gilt natürlich auch für die anderen 76 Vertragsstaaten der BRK, Stand 13.12.2009.

²⁵ Am Beispiel der Kinderrechtskonvention: Vandenhole, Wouter (2009): Economic, Social and Cultural Rights in the CRC: Is There a Legal Obligation to Cooperate Internationally for Development? In: The International Journal of Children's Rights 17 (1), S. 23–63.

²⁶ Report of the Special Rapporteur on the right to education, Vernor Muñoz, Addendum, UN Dok. A/HRC/4/29/Add.3, Ziffern 82, 90.

²⁷ UN-Fachausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (2000): Abschließende Bemerkungen Indien, UN Dok. A/55/38(SUPP), Ziffer 55.

²⁸ Sozialpaktausschuss (2009): Abschließende Bemerkungen Angola, UN Dok. E/C.12/AGO/CO/3, Ziffer 41; Abschließende Bemerkungen Großbritannien UN Dok. E/C.12/GBR/CO/5, Ziffer 28.

²⁹ UN-Fachausschuss für die Rechte des Kindes (Kinderrechts-Ausschuss) (2003): Allgemeine Bemerkung Nr. 5, UN Dok. CRC/GC/2003/5, Ziffern 61, 64. Eigene Übersetzung.

³⁰ Siehe die entsprechenden Allgemeinen Bemerkungen des Sozialpaktausschuss in: United Nations (2008): Human Rights Instruments, Volume 1, a.a.O.

³¹ United Nations (2003): The Human Rights Based Approach to Development Cooperation: Towards a Common Understanding among UN Agencies. http://hrbportal.org/?page_id=2127. Einzelne UN-Organisationen, wie UNIFEM, UNICEF und UNDP, haben den Ansatz für sich weiterentwickelt und in Strategie- und Planungsdokumenten verankert. Diese finden sich auf <http://www.undg.org/index.cfm?P=221> und http://hrbportal.org/?page_id=3136 [alle abgerufen am 13.12.2009].

Geber, so zum Beispiel die Schweiz und Großbritannien³² sowie Nichtregierungsorganisationen im In- und Ausland.³³ Wie in der Entwicklungszusammenarbeit üblich, werden Lern- und Praxis-Erfahrungen jedoch langsam gewonnen und verbreitet – die UN-Organisationen sprechen von „work in progress“ und haben ein eigenes Netzwerk und ein Internet-Portal zum Erfahrungsaustausch eingerichtet.³⁴ Deutsche Organisationen, wie die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) und der Deutsche Entwicklungsdienst (DED) verfahren ähnlich.³⁵

Doch was bedeutet es, die Menschenrechte in alle Planungen und Programme der Entwicklungszusammenarbeit zu integrieren? Auch hier geben einzelne Paktartikel sowie die Allgemeinen Bemerkungen der UN-Fachausschüsse Hinweise – allerdings gibt es keine allgemein verbindliche Definition des Menschenrechtsansatzes.³⁶ Wir stellen daher hier seine zentralen Bestandteile vor.

Menschenrechtliche Standards als Rahmen der Zusammenarbeit

Strategien und Beiträge zur politischen, sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung sollten sich an den entsprechenden menschenrechtlichen Standards – wie den Rechten auf Bildung, ein höchstmögliches Maß an Gesundheit, Wasser, demokratische Teilhabe – orientieren. Diese sollten damit auch im politischen Dialog mit den Partnern und anderen Gebern thematisiert werden (siehe 3.4).

In der sozialen Entwicklung rücken mit einem menschenrechtlichen Fokus Verbesserungen des Zugangs zu sozialen Grunddiensten und ihrer Qualität in den Mittelpunkt. Im wirtschaftlichen Bereich werden breitenwirksames Wachstum, menschenwürdige Beschäftigung, Aufbau von und Zugang zu sozialen Sicherungssystemen sowie die ökologische und soziale Verantwortung von nationalen und transnationalen

Unternehmen zentral. Im politischen Bereich sind zugängliche und inklusive Institutionen für Rechenschaft und Teilhabe von herausgehobener Bedeutung: Zivilgesellschaft und Medien, Justiz, Parlamente sowie kommunale und nationale Finanz- und andere Verwaltungen.

Menschen als Träger und Trägerinnen von Rechten und staatliche Akteure als Pflichtenträger

Das Individuum ist im Mittelpunkt der Menschenrechte und zwar für sich allein und in Gemeinschaft mit anderen. Jeder Person sprechen die Menschenrechtsverträge gleichermaßen zukommende Ansprüche auf Freiheit, Gleichheit und Teilhabe zu. Diese Ansprüche bestehen in erster Linie gegenüber dem Staat und seinen nachgeordneten Behörden und Einheiten, beispielsweise auf kommunaler Ebene. Da in vielen Ländern des Südens die Reichweite des Staates sehr begrenzt ist, bezieht ein menschenrechtsbasierter Ansatz andere wichtige Akteure ein, wie zum Beispiel die Zivilgesellschaft, Unternehmen oder traditionelle Autoritäten. So kann das emanzipatorische Potential der Menschenrechte auch für diese zentralen gesellschaftlichen Beziehungen nutzbar gemacht werden.

Ein menschenrechtliches Denken verändert zunächst die bislang in der Entwicklungszusammenarbeit vorherrschende Perspektive. Die Entwicklungszusammenarbeit konzentriert sich auf staatliche Partner, Mittler und Zielgruppen und arbeitet mit diesen auf verschiedenen Ebenen zusammen. Dabei suggeriert der Begriff der „Zielgruppe“ zum einen eine falsche Homogenität, zum anderen befördert der Begriff ein Objektdenken gegenüber der Bevölkerung in Partnerländern.³⁷ Der Menschenrechtsansatz nimmt hingegen Individuen als Subjekte mit Rechten wahr, die in der Wahrnehmung und Einforderung dieser Rechte – auf Bildung, Gesundheit, körperliche Unversehrtheit und demokratische Teilhabe – gefördert werden.

32 Siehe BMZ: Entwicklungspolitische Aktionsplan für Menschenrechte 2008-2010. <http://www.bmz.bund.de/de/service/infothek/fach/konzepte/konzept155.pdf>. Überblicksdokumente zu anderen Gebern auf: Governance and Social Development Resource Centre: „Human Rights – Donor and NGO policies“, <http://www.gsdr.org/go/topic-guides/human-rights/donor-and-ngo-policies> [alle abgerufen am 13.12.2009].

33 Exemplarisch: APRODEV Rights and Development Group (2008): Menschenrechtsansatz und christliche Entwicklungsarbeit. Stuttgart; Kindernothilfe (2009): Der Kinderrechtsansatz in der In- und Auslandsarbeit der Kindernothilfe, Duisburg.

34 Siehe <http://hrbportal.org/> und <http://www.undp.org/governance/programmes/huritalk.htm> [abgerufen am 13.12.2009].

35 DED (2009): Menschenrechte. DED-Brief 2, Bonn; GTZ: „Verwirklichung der Menschenrechte heißt nachhaltige Entwicklung“, <http://www.gtz.de/de/aktuell/14639.htm> [abgerufen am 13.12.2009].

36 Unter den vielen Veröffentlichungen zum Menschenrechtsansatz sei hier besonders empfohlen: Office of the High Commissioner for Human Rights (2006): Frequently Asked Questions on a Human Rights-Based Approach to Development Cooperation. Genf.

37 Siehe Bliss, Frank (2009): Partizipation in der Entwicklungsplanung: Anspruch und Wirklichkeit. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 34–35, S. 20–26 sowie die Beiträge in Hickey, Samuel/Giles Mohan (Hg.) (2004): Participation, from tyranny to transformation? Exploring new approaches to participation in development. London: Zed Books und Mosse, David (2005): Cultivating development: an ethnography of aid policy and practice. London: Pluto Press.

Zweitens führt menschenrechtliches Denken dazu, dass Menschenrechte in den Portfolios der Geber-Organisationen einen anderen Platz einnehmen. Derzeit sind die Menschenrechte in der Regel dem Bereich Good Governance zugeordnet und damit dem Kontext Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Wenn mit einem Menschenrechtsansatz gedacht wird, der auch die Freiheits-, Gleichheits-, und Teilhabedimensionen der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte einbezieht, fällt den Menschenrechten ein Platz im gesamten Portfolio der Entwicklungszusammenarbeit zu, das heißt auch in den Bereichen der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung. Menschen haben nicht nur einen Anspruch auf demokratische Beteiligung, sondern ebenso einen Anspruch auf Zugang zu qualitativ hochwertiger Bildung, zu Wasser und zu Gesundheitsdiensten etc. So wird die in der Entwicklungszusammenarbeit oft noch dominante Perspektive der „Versorgung“ mit Wasser, Bildung oder Gesundheit um die Perspektive von Zugänglichkeit und Qualität erweitert, denn der Aufbau von funktionierenden Systemen der Daseinsvorsorge ist zwar ein notwendiger, aber nicht ein hinreichender Bestandteil der Gewährleistung des jeweiligen Menschenrechts.

Teilhabe und Empowerment der Rechtsträger und -trägerinnen

Partizipation ist ein eigenständiges Menschenrecht nach dem Zivilpakt; auch in der Frauen- und Kinderrechtskonvention sowie in der Konvention zu den Rechten von Menschen mit Behinderungen ist Teilhabe und Teilnahme stark ausgearbeitet.³⁸ In der Entwicklungszusammenarbeit gilt Partizipation inzwischen als Standard, wiewohl in der Praxis nicht gleichmäßig umgesetzt. Dazu bleibt Partizipation in der Entwicklungszusammenarbeit aber auch widersprüchlich, weil sie vorwiegend instrumentell und aus Geberperspektive gedacht wird. So enthält Partizipation der Bevölkerung oft nicht die Option, dass sie etwas an einem Programm ändern könnte. Partizipation heißt vielmehr häufig, dass sich die Bevölkerung innerhalb eines bereits andernorts beschlossenen Projektes oder Programmes beteiligen kann und soll, damit Projektwirkungen nachhaltiger sind.³⁹ In eher politisch ausgerichteten Programmen, beispielsweise Dezentralisierungsvorhaben, wird Partizipation hingegen breiter gefasst.⁴⁰

Menschenrechtlich gewendet bedeutet Partizipation am öffentlichen Leben mehr als Beteiligung an einem Projekt und auch mehr als ein Wahlrecht. Es meint Beteiligung am politischen, kulturellen, religiösen und wirtschaftlichen Leben und zielt auf Empowerment. Darunter versteht man die Fähigkeit, sich – unter Nutzung bestehender Stärken und dem Ausbau eigener Potenziale – für Selbsthilfe und die Verwirklichung von Menschenrechten einsetzen zu können, um damit individuelle und kollektive Handlungsmöglichkeiten zu erweitern; sei es auf der Ebene der familiären Beziehungen, der Gemeinde, des Arbeitsplatzes oder auch im nationalen politischen Prozess.

Menschenrechtlich verstandene Partizipation ist damit ein langfristiger, politischer Prozess, der die Gesellschaft insgesamt erfasst und gleichsam von unten demokratisiert; entsprechend ist Partizipation im menschenrechtlichen Denken eng mit Diskriminierungsfreiheit und Rechenschaftslegung verbunden sowie mit der Zivilgesellschaft als Akteur – sei es in der Form von Nichtregierungsorganisationen, religions- oder gemeindebasierten Organisationen oder anderen Zusammenschlüssen. Das bedeutet für die Entwicklungszusammenarbeit und die von ihr genutzten oder mitgestalteten Partizipationsmechanismen, dass Menschen in Empfängerländern – nicht nur über ihre Regierungen legitimiert durch Wahlen – vorab in Gestaltung und Durchführung von Entwicklung einbezogen werden und Erfolge auch mit beurteilen müssen.

Rechenschaftslegung

Rechenschaftslegung ist ein Kernbestandteil aller menschenrechtlichen Garantien. Die Beziehung zwischen Rechts- und Pflichtenträgern erfordert rechtliche oder administrative Abhilfe bei Rechtsverstößen⁴¹ und Transparenz staatlichen Handelns.

Rechtliche Garantien ohne Strukturen und Institutionen, die Rechenschaftslegung ermöglichen, sind wirkungslos. Gleiches gilt, wenn diese Institutionen rechtlich oder faktisch nicht zugänglich sind: ein Problem, das vielen Menschen in Entwicklungsländern nur allzu bekannt ist. Zu den Strukturen der Rechenschaftspflicht gehören unter anderen eine unabhängige, für alle zugängliche Justiz, aber auch freie Medien. Infor-

³⁸ Ein Überblick bei Secker, Emily (2009): Expanding the concept of participatory rights. In: The International Journal of Human Rights, 13 (5), S. 697–715.

³⁹ Ausführlich: Bliss (2009), a.a.O.; van de Sand, Klemens (2009): Was ist aus Armutsbekämpfung und Partizipation in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit geworden? In: KAS-Auslandsinformation 11, S. 7–19, hier S. 12–15.

⁴⁰ Siehe z.B. BMZ (2009): Promoting Resilient States and Constructive State-Society Relations – Legitimacy, Transparency and Accountability. Bonn: BMZ Spezial 168; GTZ: „Partizipation im Detail“. <http://www.gtz.de/de/themen/uebergreifende-themen/partizipation/14122.htm> [abgerufen am 12.12.2009]. Viele Beispiele aus der internationalen Praxis bei Malena, Carmen (Hg.) (2009): From Political Won't to Political Will. Building Support for Participatory Governance. Sterling VA: Kumarian Press.

⁴¹ Siehe Zivilpakt, Artikel 2 Absatz 3.

mationen über Ressourcen, Politiken und deren Ergebnisse müssen für die Bevölkerung zugänglich sein, Entscheidungen diskutierbar und auch anfechtbar sein. Rechenschaftspflichtigkeit impliziert damit Rechtsstaatlichkeit. Rechtsreformen und Wahlen reichen in der Regel weder im Norden noch im Süden aus, um Rechtsstaatlichkeit und Rechenschaftspflichtigkeit zu organisieren. Am Beispiel der Rechenschaftslegung wird aber auch deutlich, dass die Stärke des Menschenrechtsansatzes ist, die Kapazität staatlicher Stellen zur Rechenschaftslegung genauso zu fördern wie die der zivilgesellschaftlichen Organisationen und Individuen, Rechenschaft einzufordern. Der Menschenrechtsansatz zielt auf die bessere Verwirklichung von Menschenrechten und nicht nur auf die Verbesserung der Forderung danach, was die klassischen „Menschenrechtsprojekte“ der Entwicklungszusammenarbeit oft ausgezeichnet hat.⁴²

Das Politikfeld Entwicklungszusammenarbeit ist dadurch gekennzeichnet, dass derzeit die Rechenschaftslegung insbesondere zwischen den Regierungen der Geber- und Partnerländern verläuft. Das führt paradoxerweise oft dazu, dass Empfängerregierungen von der notwendigen innenpolitischen Rechenschaftslegung entlastet werden. Entsprechend wenig innenpolitischen Druck können Zivilgesellschaft und Medien aufbauen beziehungsweise ausüben.⁴³ Ein Menschenrechtsansatz in der Entwicklungszusammenarbeit erfordert neue Formen der Rechenschaftslegung im Verhältnis zwischen Geber- und Empfängerregierung und der Bevölkerung respektive deren parlamentarischer Vertretung in beiden Ländern. Wie können letztere über Entwicklungsprogramme ihrer Regierungen mitentscheiden und ihre Ergebnisse beurteilen?

Derzeit wird mehr Rechenschaft vor allem von Partnerländern gefordert – gegenüber ihrer eigenen Bevölkerung und gegenüber den Gebern. Eingebettet sind diese Forderungen in Diskussionen um eine „globale Entwicklungspartnerschaft“ (Millenniums-Entwicklungsziel 8), die Paris-Erklärung und den Accra-Aktionsplan.⁴⁴

Rechenschaftspflicht wird dabei in den Dienst einer verbesserten Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit gestellt. Für die praktische Umsetzung wird eine Reihe von Instrumenten diskutiert. Auf der Ebene der Verfahrensabläufe schlagen einige Autoren derzeit die vermehrte Nutzung marktvermittelter Mechanismen vor (zum Beispiel durch Trennung von finanzieller und Durchführungsverantwortung) sowie eine stärkere Ausrichtung auf Resultate und langfristige Wirkungen.⁴⁵ Auf der Durchführungsebene sind mit Maßnahmen wie Sozial-Audits, Dialogforen und Bürgerhaushalten gute Ergebnisse erzielt worden.⁴⁶ Letztere treffen sich mit mehreren Anliegen des Menschenrechtsansatzes: Sie setzen an der Kommunikation zwischen Pflichtenträgern und Rechtsträgern an, thematisieren rechenschaftspflichtiges Verwaltungshandeln und fördern sowohl die demokratische Artikulation und Teilhabe von Rechtsträgern als auch die Verantwortlichkeit der Pflichtenträger.

Insgesamt bedeutet der Menschenrechtsansatz, dass Rechenschaftspflicht neu konzipiert werden muss: So fordern und fördern Geber zwar die Rechenschaftspflicht der jeweiligen Verwaltungen in den Partnerländern, tragen aber wenig dazu bei, dass auch ihre eigenen Geberbeiträge dieser Rechenschaftspflicht unterstellt werden. Das muss sich ändern, wenn Entwicklungszusammenarbeit ein Beitrag zur Gewährleistung von Menschenrechten ist. Erst dann wäre die Partnerregierung nicht nur gegenüber den Gebern verantwortlich für die Nutzung von Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit, sondern auch gegenüber der eigenen Bevölkerung. Dies ist genau der Effekt, den Entwicklungszusammenarbeit eigentlich erzielen will und der durch derzeitige Verfahren jedoch tendenziell unterlaufen wird.

Diskriminierungsfreiheit

Die Freiheit von Diskriminierung beruht auf der gleichen Würde aller Menschen. Sie ist grundlegend für alle Menschenrechte⁴⁷ und korreliert mit dem Gebot der Chancengleichheit. Marginalisierte Individuen und Gruppen sollen Hindernisse überwinden können. Dazu

⁴² Siehe Crawford, Gordon (2001): Foreign aid and political reform. A comparative analysis of democracy assistance and political conditionality. Basingstoke: Palgrave, S. 137ff.

⁴³ Prägnant: Shikwati, James (2006): Fehlentwicklungshilfe. In: Internationale Politik 61 (4).

⁴⁴ Siehe OECD/DAC (2009): Managing Aid, Practices of DAC Member Countries. <http://www.oecd.org/dataoecd/58/29/42903202.pdf>; OECD/DAC (2009): Mutual Accountability. www.oecd.org/dataoecd/32/19/43408716.pdf; Concord (2009): Lighten the Load, S. 11ff http://www.concordeurope.org/Files/media/internetdocuments/ENG/3_Topics/Topics/Aidwatch/AidWatch-report-2009_light.pdf [alle abgerufen am 12.12.2009]; Darrow, Mac / Amparo Tomas (2005): Power, Capture, and Conflict: A Call for Human Rights Accountability in Development Cooperation. In: Human Rights Quarterly 27, S. 471–538.

⁴⁵ Prominent: Barber, Owen (2009): Beyond Planning: Markets and Networks for Better Aid. <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/1422971/> [abgerufen am 12.12.2009].

⁴⁶ Twomey, Patrick M. (2007): Human rights-based approaches to development: towards accountability. In: Baderin, Mashood A. / Robert McCorquodale (Hg.), Economic, social and cultural rights in action. Oxford: Oxford University Press, S. 45–67.

⁴⁷ Alle Kern-Menschenrechtsverträge enthalten einen Artikel dazu (unter anderem Zivilpakt, Artikel 2, Absatz 1; Sozialpakt, Artikel 2, Absatz 2) bzw. haben den Abbau von Diskriminierung zum Ziel.

müssen Barrieren abgebaut und marginalisierte Personen gezielt gefördert werden, bis eine Gleichberechtigung weitgehend erreicht ist. Positive Verbesserungen für benachteiligte Personen und Gruppen wirken auch der oft beschriebenen Aneignung der Entwicklungszusammenarbeit durch Eliten entgegen.⁴⁸ In vielen Entwicklungsländern bilden benachteiligte Bevölkerungsgruppen die Mehrheit. Oft leben sie Armut oder extremer Armut und verfügen nicht nur über ein geringes Einkommen, sondern sind rechtlich oder tatsächlich aus dem gesellschaftlichen Zusammenhalt ausgeschlossen.⁴⁹ Dies trifft besonders oft zu auf Frauen, Angehörige von indigenen Gruppen oder ethnischen oder religiösen Minderheiten, junge oder ältere Menschen sowie Menschen, die mit Krankheiten oder Behinderungen leben, oder Menschen, denen mehrere dieser Merkmale zugeschrieben werden. Es betrifft aber auch Menschen in besonderen Lebensumständen, zum Beispiel in Flüchtlingslagern, Waisenhäusern oder informellen Siedlungen, in denen die Ausübung von Zwang oder Gewalt wahrscheinlich und der Zugang zu Information, Beteiligung und Rechtswegen unwahrscheinlich ist.

Wenn Entwicklungszusammenarbeit die Lage benachteiligter oder diskriminierter Bevölkerungsgruppen verbessern will, muss sie vorher wissen, welche Gruppen betroffen sind, wodurch sie an der Teilhabe und Teilnahme gehindert werden und ob und wie Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit diese Lage zu ändern vermögen. Menschenrechtliche Standards und Prinzipien sollten daher in Planung, Vorab-Folgenabschätzungen, Monitoring und Evaluierung miteinbezogen werden, wozu entsprechende Daten erhoben werden müssen.

Der Menschenrechtsansatz setzt damit an den strukturellen Ursachen von Armut und blockierter Entwicklung an. Neben schlechter Regierungsführung ist eine dieser Ursachen die große gesellschaftliche Ungleichheit, die oft mit ethnischen, religiösen, geschlechtsspezifischen oder anderen Zuschreibungen versehen ist und von der Politik bis tief in die Gesellschaft hineinreicht. Mit einem Ansatz, der den Schutz vor Diskriminierung ernst nimmt, können solche Formen der

Ungleichheit thematisiert werden. Da jedoch Diskriminierung immer auch gesellschaftlich verankert ist und genährt wird, sind Veränderungsprozesse extrem langwierig und in der Regel konfliktbehaftet. Auch von menschenrechtlich orientierten Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit kann daher nicht erwartet werden, im Rahmen kurzfristiger Unterstützung Erfolge zu erzielen.

3 Der Beitrag entwicklungspolitischer Instrumente zur Förderung der Menschenrechte

Welchen Beitrag leisten zentrale entwicklungspolitische Instrumente für die Umsetzung von menschenrechtlichen Verpflichtungen? Hier soll nicht diskutiert werden, welche konkreten Fördermaßnahmen sich menschenrechts- oder entwicklungspolitisch als besonders wirksam erwiesen haben. Auch die generelle Frage nach der Wirksamkeit von Menschenrechtsförderung wird nicht behandelt.⁵⁰ Im Mittelpunkt dieses Abschnittes stehen die Steuerungsinstrumente, die zentral für die Entwicklungszusammenarbeit sind und in der Öffentlichkeit kontrovers diskutiert werden. Dies sind vor allem Ein- und Ausstiegskriterien für die Entwicklungszusammenarbeit (siehe 3.1 und 3.3), Budgethilfe (3.2) und die entsprechenden Verhandlungen im Rahmen des Politikdialogs (3.4).

3.1 Steuerung der Entwicklungszusammenarbeit

Entwicklungszusammenarbeit braucht günstige Rahmenbedingungen, die sie zwar selbst kaum beeinflussen kann, aber genau kennen muss. Um diese Rahmenbedingungen in Partnerländern besser einschätzen und beobachten zu können und Entwicklungszusammenarbeit insgesamt politisch zu steuern, entwickelte das BMZ 2006 seine fünf politischen Steuerungskriterien, den so genannten Kriterienkatalog, weiter, der 1991 eingeführt worden war. Die Kriterien sind:

- 48 Siehe Shikwati (2006), a.a.O., S. 6, 8. Umfassend: Bierschenk, Thomas/Georg Elwert (Hg.) (1996): Entwicklungshilfe und ihre Folgen: Ergebnisse empirischer Untersuchungen im ländlichen Afrika. Frankfurt: Campus.
- 49 Dies hat sich in den Definitionen von Armut niedergeschlagen, die auch in der Entwicklungszusammenarbeit zugrunde gelegt werden. Dazu: OECD/DAC (2001): The DAC Guidelines. Poverty Reduction. <http://www.oecd.org/dataoecd/47/14/2672735.pdf> [abgerufen am 13.12.2009]; grundlegend: Sen, Amartya (1999): Development as Freedom. Oxford: Oxford University Press.
- 50 Dazu grundlegend: International Institute for Democracy and Electoral Assistance and Swedish International Development Cooperation Agency (2007): Evaluating Democracy Support, Methods and Experiences. http://www.idea.int/publications/evaluating_democracy_support/upload/evaluating_democracy_support_cropped.pdf [abgerufen am 12.12.2009]; Würth, Anna/Frau L. Seidensticker (2005): Indices, Benchmarks und Indikatoren: zur Gestaltung und Auswertung von Menschenrechtsdialogen. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte; Heinz, Wolfgang S. / Josephine Liebl (2008): Wie tritt die EU im internationalen Bereich für die Menschenrechte ein? Instrumente, Handlungsfelder, Herausforderungen. Nürnberger Menschenrechtszentrum.

- armutsorientierte und nachhaltige Politikgestaltung;
- Achtung, Schutz und Gewährleistung aller Menschenrechte;
- Demokratie und Rechtsstaatlichkeit;
- Leistungsfähigkeit und Transparenz des Staates und
- kooperatives Verhalten in der Staatengemeinschaft.⁵¹

Wie Regierungen von Partnerländern diese Kriterien erfüllen, wird jährlich erhoben und mit Hilfe internationaler Indices gemessen, darunter der von der Weltbank entwickelte „Governance Matters“ Index⁵² sowie der Bertelsmann Transformation Index. Für eine Bewertung der Menschenrechtslage wird neben den Botschaftsberichten auch die Zusammenarbeit mit dem internationalen Menschenrechtsschutzsystem sowie die Einhaltung der Menschenrechtsstandards durch staatliche Akteure herangezogen. Letztere wird anhand des Indexes von Cingranelli und Richards (Universität Binghamton) dargestellt, der die Berichte des US-Außenministeriums und von Amnesty International in quantitative Daten überträgt.⁵³ Die Bewertungen der Partnerländer nach dem Kriterienkatalog sind nicht öffentlich zugänglich.

„Diese Kriterien entscheiden darüber, ob und in welcher Form Deutschland mit einem Land entwicklungspolitisch zusammenarbeitet“, so das BMZ zu der Bedeutung der Kriterien.⁵⁴ Somit ist der Kriterienkatalog zum einen ein Selektionsinstrument, dient also der Entscheidung, ob überhaupt Entwicklungszusammenarbeit mit einem Land gemacht wird. Zum anderen ist er eine Basis, um entscheiden zu können, welche Instrumente wann zum Tragen kommen. Dazu gehören Entscheidungen, ob eine Zusammenarbeit mit staatlichen Stellen in Frage kommt oder primär nicht-staatliche Akteure gefördert werden sowie Entscheidungen über die Art der Leistungen, ob also primär projektgebunden oder in anderer Form zusammengearbeitet wird.⁵⁵

Deutsche Entwicklungszusammenarbeit verfügt mit dem Kriterienkatalog als einziges OECD-Mitglied über

ein spezifisches Instrument, mit dem die Menschenrechtslage in den Partnerländern – zusätzlich zu qualitativen Berichten wie zum Beispiel der Botschaften oder von Nichtregierungsorganisationen – auch quantitativ und relativ systematisch erhoben wird.⁵⁶ Bei allen Schwierigkeiten der quantitativen Darstellung einer Menschenrechtssituation⁵⁷ ist dies aus menschenrechtlicher Sicht zunächst zu begrüßen. Entwicklungspolitisch, aber auch im Sinne einer menschenrechtspolitischen Koordination, wäre es allerdings ratsam, könnten sich die Geber auf gemeinsame Instrumente zur Beobachtung der Menschenrechtslage einigen und dies auch mit den Partnern diskutieren. Angesichts der im Koalitionsvertrag der Bundesregierung von 2009 festgeschriebenen Ausrichtung – mehr Transparenz bei Entscheidungen über Entwicklungszusammenarbeit und der Bindung an Rechtsstaatlichkeit und Einhaltung der Menschenrechte – wäre es angemessen, wenn diese Kriterien beibehalten und die auf ihnen beruhenden Entscheidungen transparent gemacht würden.

3.2 Budgethilfe aus menschenrechtlicher Sicht

Programmbasierte Ansätze haben spätestens seit der Paris-Erklärung einen festen Platz auf der entwicklungspolitischen Agenda. Budgethilfe ist eine Variante davon. Programmbasierte Ansätze sollen sich an den Reformprogrammen zur Armutsbekämpfung der Partnerländer orientieren und diese unterstützen. Sie sind eine Antwort auf die jahrzehntelange Diskussion um Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit und fußen auf der Erkenntnis, dass projektbezogene Ansätze selten langfristig wirken. Dies liegt unter anderem daran, dass letztere zum Aufbau von Doppelstrukturen führen, die kaum nachhaltig das leisten, was eigentlich die Partnerregierung leisten soll. Auch zeitigen Projekte zwar oft lokale Erfolge, die dann aber auf der Mikroebene verbleiben. Weiter führten einzelne Projekte verschiedener Geber oft zu einem nicht mehr bewältigendem Koordinations- und Dokumentations-

51 BMZ: Good Governance – Voraussetzung und Ziel der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. <http://www.bmz.de/de/themen/goodgovernance/guteregierung/deutschepolitik/index.html> [abgerufen am 10.12.2009]. Für die Unterkriterien siehe BMZ (2009): Förderung von Good Governance in der deutschen Entwicklungspolitik, BMZ Konzepte 172, S. 24.

52 BMZ: Wie „misst“ man Good Governance? <http://www.bmz.de/de/themen/goodgovernance/guteregierung/hintergrund/indizes/index.html> [abgerufen 01.12.2009].

53 Diese Information findet sich in der Antwort der Bundesregierung auf eine Anfrage zum Thema Budgethilfe: Kleine Anfrage der Abgeordneten der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Bundestags-Drucksache 16/11561, S. 3. Zum CIRI-Index siehe <http://ciri.binghamton.edu/> [abgerufen am 01.12.2009].

54 BMZ: Good Governance, a.a.O.

55 Im entsprechenden Konzept erörtert das BMZ, wie diese Instrumente jeweils miteinander kombiniert werden sollen. Siehe BMZ (2007): Entwicklungsorientierte Transformation bei fragiler Staatlichkeit und schlechter Regierungsführung. BMZ Konzepte 149, S. 19–26.

56 OECD-DAC Network on Governance (2009): Donor Approaches to Governance Assessments, S. 13. <http://www.oecd.org/dataoecd/25/12/42472200.pdf> [abgerufen am 17.09.2009].

57 Ausführlich: Landman, Todd / Edzia Carvalho (2010): Measuring Human Rights. New York: Routledge.

aufwand für Partnerländer.⁵⁸ Und letztlich entzieht sich Projektfinanzierung jeglicher parlamentarischer Kontrolle in den Partnerländern und trägt damit zu der Wahrnehmung von Partnern bei, dass „Entwicklung“ etwas ist, was von außen kommt und verantwortet wird.⁵⁹

Programmbasierte Ansätze gibt es in drei verschiedenen Formen: In so genannten Korbfinanzierungen zahlen mehrere Geber in einen gemeinsam Topf, der vom Partner verwaltet wird, aber außerhalb des nationalen Budgets angesiedelt ist. Bei sektoraler Budgethilfe stellen Geber die Mittel in die jeweilige Haushaltslinie des Partnerlandes ein. In der allgemeinen Budgethilfe fließen Entwicklungsgelder hingegen ohne Zweckbindung in den nationalen Haushalt. In der sektoralen und allgemeinen Budgethilfe werden die entwicklungspolitischen Zielsetzungen, Auszahlungs- und Kontrollmodalitäten zwischen Geber und Partnerland relativ detailliert vereinbart und sinnvoller Weise mit intensiver Beratung der Partnerregierung gekoppelt.

In Zukunft – so die Selbstverpflichtung der Geberländer in der Paris-Erklärung – sollen 66 Prozent der bilateralen Gelder in Form programmbasierter Ansätze vergeben werden. Deutschland vergab im Jahr 2007 nach Angaben der OECD insgesamt 34 Prozent in Form programmbasierter Ansätze. Budgethilfe allein machte etwa ein Drittel davon aus, demnach gut 10 Prozent.⁶⁰ Nach den jüngst aktualisierten Angaben des BMZ wurden in den Jahren 2007 bis 2009 durchschnittlich zwischen 5 und 6 Prozent der deutschen bilateralen Entwicklungszusammenarbeit als Budgethilfe geleistet.⁶¹

Die Vergabe von Budgethilfe zielt zunächst auf die Verbesserung der Rechenschaftslegung und öffentlichen Haushaltsführung in den Partnerländern und dient

zusätzlich einem übergeordneten Ziel: Durch Verbesserung der Haushaltsführung soll Budgethilfe die Bemühungen von Partnerländern zur Armutsreduzierung unterstützen. Budgethilfe ermöglicht einer Regierung, breit angelegte politische Reformen in Bereichen wie Bildung, Gesundheit, soziale Sicherheit, Mikrofinanzierung etc. systematisch und langfristig zu verfolgen und zu finanzieren. Budgethilfe wird im Regierungsdialog zwischen Deutschland und seinen Partnerländern vereinbart und unterliegt einem Einzelgenehmigungsverfahren durch den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages.⁶²

Die Budgethilfe wird in Deutschland kontrovers diskutiert. Dabei wird in der Debatte besonders mit den Risiken der Veruntreuung argumentiert. Diese Bedenken sind an anderer Stelle ausführlich erörtert worden und sollen hier nicht vertieft werden.⁶³ Grundsätzlich erscheint es jedenfalls sinnvoll, eine Budgethilfe – wie auch im Budgethilfe-Konzept des BMZ vorgesehen – nur Ländern mit zumindest mittlerem Governance-Niveau, positiver Entwicklungstendenz sowie einem nachweislichen Reformwillen mit Blick auf die mit der Budgethilfe angestrebten Ziele zu gewähren.⁶⁴ Zu Recht wird bemängelt, dass die bisherige Erkenntnisgrundlage für eine Bewertung der Budgethilfe immer noch vergleichsweise gering ist.⁶⁵ Dies liegt vor allem daran, dass die von der Budgethilfe erwarteten Wirkungen mittel- bis langfristiger Natur sind und die Einsatzzeiträume zu kurz. Dies ist jedoch kein Argument dafür, Budgethilfe einzustellen – ohne Anwendungsbeispiele wird sich die Erkenntnisgrundlage nicht erweitern.

Die vorhandenen internationalen Evaluierungen bewerten sehr differenziert und auch kritisch die bisherigen Auswirkungen insbesondere multilateraler Budget-

⁵⁸ Eine beredte Aufstellung bei Barder (2009), a.a.O., S. 6.

⁵⁹ Siehe für diese Kritik jüngst Seitz (2009), a.a.O. Ähnlich, aber differenzierter schon vor bald zehn Jahren Elwert, Georg (2001): Für eine neue deutsche Afrika-Politik. Die Entwicklungshilfe hat die autoritären Regime gestärkt. In: E+Z – Entwicklung und Zusammenarbeit 10, S. 284–287.

⁶⁰ OECD (2008): 2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration: Making Aid More Effective by 2010. Paris, S. 98.

⁶¹ So das BMZ in seinem Internetauftritt zu Budgethilfe. http://www.bmz.de/de/wege/bilaterale_ez/zwischenstaatliche_ez/gemeinschaftsfinanzierung/index.html [abgerufen am 22.12.2009]. Es gibt wohl keine frei zugängliche Zusammenstellung der Bundesregierung über den Anteil von Budgethilfe an der deutschen EZ, die zureichend aufgeschlüsselt ist. Weitere Zahlen in: 1.) Antrag der Abgeordneten der FDP-Fraktion vom 13.06.2007, Bundestags-Drucksache 16/5604: 16 Staaten erhalten zu dem Zeitpunkt Budgethilfe. 2.) Antwort der Bundesregierung vom 23.01.2009 auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Bundestags-Drucksache 16/11561: Neun Länder erhalten zu dem Zeitpunkt allgemeine bilaterale Budgethilfen, die teilweise seit 2006 laufen und Zusagen in Höhe von 146 Millionen Euro umfassen.

⁶² Weder die Berichte des BMZ noch die Entscheidungen des Haushaltsausschusses des Bundestages sind öffentlich zugänglich. Unsere entsprechende Anfrage vom 27.10.2009 gemäß §73 Absatz 3 Geschäftsordnung des Bundestages an den Bundestags-Präsidenten ist mit Schreiben vom 04.11.2009 abschlägig beschieden worden. Auch eine Anfrage an das Finanzministerium vom 26.10.2009 gemäß dem Informationsfreiheitsgesetz wurde mit Schreiben vom 24.11.2009 abschlägig beschieden.

⁶³ Siehe nicht zuletzt die öffentliche Anhörung „Chancen, Risiken und Perspektiven von Budgethilfe in der Entwicklungszusammenarbeit“ im Bundestag am 07.11.2007. http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse/a19/anhoeerungen/48_budgethilfe/03_Protokoll.pdf [abgerufen am 14.12.2009].

⁶⁴ Für die angelegten Kriterien im Einzelnen siehe BMZ (2008): Konzept zur Budgetfinanzierung im Rahmen der Programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierung (PGF). BMZ Konzepte 146.

⁶⁵ Siehe z.B. Antrag der FDP-Fraktion, Bundestags-Drucksache 16/5604, a.a.O.

hilfe.⁶⁶ Sie zeigen aber auch, dass die intendierten Ergebnisse, vor allem im Hinblick auf Finanzplanung und Haushaltsführung in den Partnerländern, eingetreten sind. Auch der Bundesrechnungshof, der auf Anfrage des Haushaltsausschusses des Bundestages den Einsatz des Instruments prüfte⁶⁷, scheint das Instrument nicht grundsätzlich in Frage zu stellen. Er forderte jedoch die Einbeziehung des Bundestages, der nicht nur jede Zusage einzeln prüfen, sondern auch generelle Genehmigungen aussprechen kann.⁶⁸

Aus menschenrechtlicher Sicht steht die Verpflichtung des deutschen Bundestages zur Rechenschaftslegung gegenüber den Steuerzahlenden in einem Spannungsverhältnis zur Rechenschafts- und Gewährleistungspflicht der Partnerregierung gegenüber seiner eigenen Bevölkerung: Je stärker die Kontrolle und Einflussnahme auf Ziele hier, desto mehr wandeln sich Politikdialoge zwischen Gebern und Partnerländern zur einseitigen Oktroyierung von Bedingungen und verstärken auch bei der Budgethilfe die Verlagerung der Entscheidungen auf die Exekutivebene der Partnerländer, unter Umgehung von Parlamenten und Zivilgesellschaft. Außerdem führen Regierungsverhandlungen unter Vorbehalt, die dann erst später durch den Haushaltsausschuss genehmigt werden können, dazu, dass für das Partnerland die Vorausschbarkeit der Staatseinnahmen reduziert wird. „Für die Verlässlichkeit der Budgethilfe müssen wir stärker den nationalen Kontext der Geberländer analysieren“, so ein tansanischer Beamter zu den in Regierungsverhandlungen gemachten Zusagen.⁶⁹ Die mangelnde Verlässlichkeit kann sich negativ auf die Planungssicherheit im Partnerland auswirken, was wiederum einer mittel- und langfristig konzipierten Politik

des Empfängerlandes entgegen stehen kann, sich an übergeordneten Zielen wie wirksamer Armutsbekämpfung zu orientieren und der eigenen Bevölkerung gegenüber verantwortlicher zu agieren.

Welche Möglichkeiten gibt es, menschenrechtliche Erwägungen bei Budgethilfen stärker zu verankern? Zunächst ist es auch aus menschenrechtlicher Sicht sinnvoll, dass programmorientierte Ansätze nur mit Partnerländern vereinbart werden, in denen bestimmte institutionelle Voraussetzungen vorliegen, so dass eine verantwortungsvolle Haushaltsführung – gegebenenfalls mit unterstützender Beratung – grundsätzlich möglich ist.⁷⁰ Darüber hinaus sollte bei einer menschenrechtlichen Ausgestaltung von Budgethilfe auf der Grundlage von detaillierten menschenrechtlichen Analysen unterschieden werden, welche Beeinträchtigungen oder Verletzungen der Menschenrechte auf mangelnden politischen Willen und welche auf mangelnde Kapazität zurückgehen, um so die Instrumente anpassen zu können. Insgesamt zeigen die Evaluierungen zu Wirkungen der Budgethilfe, dass Zielsetzungen vom Partnerland getragen werden müssen, wenn sie Erfolg zeitigen sollen. Auch menschenrechtliche Ziele müssen danach ohne einseitigen Druck im Dialog gemeinsam vereinbart, realistisch, sachlich angemessen und von der Partnerregierung im Budgethilfzeitraum maßgeblich beeinflussbar sein. Eine solche Einwirkungsmöglichkeit wird oft nicht gegeben sein bei Menschenrechtsverletzungen wie Diskriminierungen,⁷¹ die nicht nur auf staatliches Handeln oder Unterlassen zurückzuführen, sondern in gesellschaftlichen Mustern und Einstellungen tief verankert sind.⁷² Positive Zielgrößen wie zum Beispiel Erhöhung der Einschulungs-

- 66 Siehe z.B. International Development Department and Associates (2006): Evaluation of General Budget Support: Synthesis Report. <http://www.oecd.org/dataoecd/25/43/37426676.pdf>; Overseas Development Institute/Centre for Democratic Development (2007): Joint Evaluation of Multi-Donor Budget Support to Ghana. Final Report. <http://www.odi.org.uk/resources/download/204.pdf>; Mokoro (2008): Putting Aid on Budget. <http://www.mokoro.co.uk/aob.htm> [alle abgerufen am 14.12.2009].
- 67 Der Bericht des Bundesrechnungshofes zur Budgethilfe ist nicht öffentlich zugänglich. Mit Schreiben vom 26.10.2009 erbat das Deutsche Institut für Menschenrechte unter Berufung auf das Informationsfreiheitsgesetz vom Bundesrechnungshof die Freigabe des Rechnungshofberichtes. Mit Schreiben vom 25.11.2009 ist dieser Antrag abschlägig beschieden worden. Zur Diskussion des Berichtes in den Medien und in der Fachöffentlichkeit siehe unter anderem: Süddeutsche Zeitung (02.03.2008): Kritik an Ausgabenpolitik von Wierczorek-Zeul. <http://www.sueddeutsche.de/politik/132/434879/text/>; Eberlei, Walter (2008): Der Bundesrechnungshof billigt Budgethilfe. In: Welt-Sichten 4. http://www.welt-sichten.org/cms/front_content.php?idart=162 [alle abgerufen am 14.12.2009].
- 68 So zitiert die Süddeutsche Zeitung den Bericht des Bundesrechnungshofes: Süddeutsche Zeitung (02.03.2008), a.a.O.
- 69 Zitiert nach Gerster, Richard (2006): Brennpunkt Budgethilfe. In: Österreichische Forschungsförderung für Entwicklungshilfe (Hg.) (2005): Österreichische Entwicklungspolitik – Analysen, Informationen 2005. Mehr Wirksamkeit in der EZA – Quantensprung oder Rhetorik? <http://www.oefse.at/Downloads/publikationen/oeepol/oeepol06.pdf> [abgerufen am 14.12.2009].
- 70 Deutlich formuliert dies der Sozialpaktausschuss in seinen Abschließenden Bemerkungen zur Demokratischen Republik Kongo: Das Missmanagement von Entwicklungsgeldern in dem dort beobachteten Maße stelle eine Verletzung von Artikel 2 Absatz 1 des Sozialpakts dar. Sozialpaktausschuss (2009): Abschließende Bemerkungen Demokratische Republik Kongo, a.a.O.
- 71 In diese Richtung argumentiert aber wohl Volker Beck im Stern (30.10.2009): Ein Homosexueller als Außenminister: Nutzen Sie Ihre Chance, Herr Westerwelle! http://www.volkerbeck.de/cms/index.php?option=com_content&task=view&id=1759&Itemid=1 [abgerufen am 12.12.2009].
- 72 Beispielhaft zeigen dies: Harris-Short, Sonia (2003): International human rights law: imperialist, inept and ineffective?: Cultural relativism and the UN Convention on the Rights of the Child. In: Human Rights Quarterly 25 (1), S. 130–181 und Human Rights Watch (2008): Together, Apart: Organizing around Sexual Orientation and Gender Identity Worldwide. New York.

raten oder Bildungsqualität können hingegen einen Budgethilfeprozess strukturieren, wenn sie den lokalen Kontext angemessen berücksichtigen.⁷³

Einige Geber sind dazu übergegangen, einen Teil der Budgethilfe nur dann auszuzahlen, wenn bestimmte positive Leistungsanreize erfüllt sind. Ob diese ein Partnerland dazu bewegen können, bestimmte Reformen anzunehmen und durchzuführen, bleibt abzuwarten. Nutzt ein Partnerland den Prozess der Formulierung und Festlegung dieser Leistungsanreize jedoch dazu, den Abstimmungsprozess zwischen verschiedenen Ressorts im Partnerland zu strukturieren und dabei auch zivilgesellschaftliche Akteure mit einzubeziehen, kann dies die Ernsthaftigkeit des erforderlichen Reformwillens befördern und auch die Eigenverantwortung der Partner auf die notwendige breite Basis stellen. Dies ist jedoch nur dann möglich, wenn Geber durch ihre Verfahren den entsprechenden Raum dafür einräumen und zivilgesellschaftliche Gruppen die Kapazität zur politischen Beteiligung aufbauen.⁷⁴

Die Verknüpfung von Budgethilfe an das Erreichen fester – menschenrechtlich basierter – Zielgrößen ist demnach differenziert zu betrachten: Ist die gesamte Budgethilfe an das Erreichen fester und sehr detaillierter Zielgrößen geknüpft, kann dies die Budgethilfe für Partnerländer unberechenbar machen. Daher sollten Geber auch bei plötzlichem Abzug von Budgethilfe dafür Sorge tragen, dass ein Partnerland seinen menschenrechtlichen Verpflichtungen – wie zum Beispiel Grunddienstleistungen im den Bereichen Gesundheit, Bildung etc. – auch weiterhin nachkommen kann. Eine Vereinbarung, Budgethilfe auch bei Wegfallen wichtiger Voraussetzungen nicht sofort auszusetzen, sondern, wie es aufkommende Geberpraxis zu sein scheint⁷⁵, erst im darauf folgenden Jahr, ist daher aus menschenrechtlicher Sicht sinnvoll.

Insgesamt hat Budgethilfe aus menschenrechtlicher Sicht also den Vorteil, die menschenrechtlichen Verpflichtungen des Partnerlandes stärker in den Blick nehmen zu können und sie auf den Budgetprozess und Rechenschaftspflicht zu konzentrieren. So können

menschenrechtliche Herausforderungen im Regierungsdialo g erörtert und Einvernehmen darüber hergestellt werden, menschenrechtliche Zielvorgaben in die Budgethilfevereinbarungen zu integrieren. Weiter ermöglicht die Einstellung der Mittel in den Haushalt des Partnerlandes eine Kontrolle durch dessen Parlament. Die Kontrolle öffentlicher Ausgaben gehört zu den originären Aufgaben von Parlamenten. Vor allem sie – und nicht nur einzelne Parteien – sollten daher in ihren Kapazitäten gestärkt werden. Daneben sorgen die mit der Budgethilfe verbundenen Auflagen zur Reform des Haushaltswesens wie gemeinsame Geber-Partner-Reviews, Berichte von Wirtschaftsprüfern und unabhängige Rechnungshöfe für mehr Transparenz. Diese Informationen können eine öffentliche Debatte über die Verwendung der Haushaltsmittel befördern. Ein Beispiel sind hier Foren, in denen Budgethilfe und die mit ihr verknüpften Ziele auch mit der Zivilgesellschaft diskutiert werden, wie dies in einigen Partnerländern augenscheinlich geschieht.⁷⁶

3.3 Menschenrechtliche Auflagen und Ausstiegskriterien

Die Rahmenbedingungen der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit mit Partnerländern können sich plötzlich, zum Beispiel durch einen Putsch oder einen Ausbruch von Gewaltkonflikten gravierend verschlechtern. Häufig sind auch graduelle Verschlechterungen der Lage, die besonders oft in Demokratisierungs- oder Liberalisierungsprozessen auftreten, in denen Eliten unter neuen Voraussetzungen um Macht konkurrieren.⁷⁷ Beiden Szenarien ist in der Regel gemein, dass sie durch bestehende Menschenrechtsverletzungen begünstigt oder sogar ausgelöst werden⁷⁸ und ihrerseits zu Menschenrechtsverletzungen unterschiedlichster Natur und durch unterschiedliche Akteure führen.

Vor allem staatliche Entwicklungszusammenarbeit steht dann vor der Entscheidung, ob und in welcher Form sie sich in solchen Kontexten weiterhin engagiert und welche Erwartungen sie daran knüpft. Gerade in diesen Situationen steht die Rechenschaft der Entwick-

⁷³ Siehe z. B. dazu Overseas Development Institute (UK)/CDD-Ghana (2007), a.a.O.

⁷⁴ Beispielsweise zahlt die Schweiz Budgethilfe erst aus, wenn das Parlament diese genehmigt hat, so Gerster (2006), a.a.O. Zur Rolle von Parlamenten und Zivilgesellschaft siehe Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (2009b): Good Governance und demokratische Haushaltspolitik – Beitrag zur Debatte um Budgethilfe. Bonn.

⁷⁵ Overseas Development Institute (UK)/CDD-Ghana (2007), a.a.O.

⁷⁶ Siehe The New Vision – Uganda's leading Daily (09.11.2009): Can CHOGM Audits Pass for a Fight Against Corruption? <http://allafrica.com/stories/200911100260.html> [abgerufen am 13.12.2009].

⁷⁷ Davenport, Christian (2007): State repression and the domestic democratic peace. Cambridge: Cambridge University Press.

⁷⁸ Zu dieser Diskussion: Thoms, Oskar N. T./Ron, James (2007): Do Human Rights Violations Cause Internal Conflict? In: Human Rights Quarterly 29 (3), S. 674–705; Parlevliet, Michelle (2009): Rethinking Conflict Transformation from a Human Rights Perspective, S. 5–8. http://www.berghof-handbook.net/uploads/download/parlevliet_handbook.pdf [abgerufen am 12.12.2009].

lungszusammenarbeit gegenüber den Steuerzahlenden in Deutschland im Fokus der öffentlichen Debatte und häufig wird das Aussetzen der Entwicklungszusammenarbeit gefordert.⁷⁹ Wiewohl nachvollziehbar, greift diese Forderung aus menschenrechtlicher Sicht zu kurz. Die zentralen Fragen sind, ob Entwicklungszusammenarbeit unter solchen Bedingungen noch die vereinbarten Ergebnisse erreichen kann, und was sie wie tun kann, damit sich die Lage der Bevölkerung in dem jeweiligen Land nicht weiter verschlechtert. Dazu gehören Überlegungen, ob und wie Entwicklungszusammenarbeit so auf die beteiligten Akteure Einfluss nehmen kann, dass Menschenrechtsverletzungen beendet werden.

In der Praxis ist deutsche Entwicklungszusammenarbeit selten und auch nur kurzfristig eingestellt worden. Betroffen waren zum Beispiel Länder südlich der Sahara, in denen es wenige konkurrierende politische Interessen gab. Beispiele sind Liberia, Sudan, Burundi und Sierra Leone.⁸⁰ Die Ergebnisse solcher Auflagenpolitik („negative Konditionalität“) auf Länderebene sind wenig untersucht. Dies liegt zum Teil in der Sache selbst: Unter anderem kann kein Vergleichsszenario („wie hätte sich die Lage ohne die Auflagen entwickelt?“) entwickelt werden. Die wenigen Studien, die es gibt, beziehen sich dabei auch in der Regel weniger auf die Menschenrechtssituation als auf den allgemeinen politischen Prozess im Partnerland.⁸¹ Hingegen gibt es einige quantitative Analysen aus Politik- und Wirtschaftswissenschaft zu Wirkungen von negativer Konditionalität. Laut Gordon Crawford (Universität Leeds) haben in 62 Prozent der von ihm untersuchten 29 Fälle die verhängten Sanktionen keinerlei Wirkung gezeigt. Eine substantielle Wirkung ließ sich lediglich in zwei Fällen belegen.⁸² Eine Reihe von Faktoren werden angeführt, um dies zu erklären: Crawford selbst argumentiert,

Sanktionen würden inkonsistent oder zeitverzögert angewendet. Laut Paul Collier, Wirtschaftswissenschaftler an der Universität Oxford, reagieren Empfängerregierungen auf Konditionalitäten primär, wenn nicht ausschließlich, im Rahmen nationaler politischer Rahmenbedingungen. Diesen Kontext kennen oder berücksichtigen Geberregierungen oft unzureichend.⁸³ Dies erkläre, warum Empfängerregierungen oft nicht nach dem – in der Konditionalität angelegten – Verständnis von Kosten-Nutzen-Kalkül operieren.⁸⁴ Letztlich zementiere negative Konditionalität auch die Abhängigkeit von den Gebern, die auch die politischen Kosten für unpopuläre Maßnahmen tragen müssen. Dies kommt einer politischen Entlastung der Empfängerregierung gleich – bewirke dann also genau das Gegenteil von dem, was eine Auflagenpolitik erreichen möchte.⁸⁵ Die Literatur zusammenfassend stellt Andrea Schmitz von der Stiftung Wissenschaft und Politik fest, „dass weder finanzielle Anreize noch negative Konditionalität ... geeignet sind, nachhaltige Wirtschaftsreformen zu stimulieren“.⁸⁶ Die Politikwissenschaftler Pekson und Drury kommen zu der gleichen Schlussfolgerung mit Blick auf politische Reformen. Sie untersuchen die Wirkung von Wirtschaftssanktionen, die wegen Menschenrechtsverletzungen oder Niederschlagung demokratischer Bewegungen verhängt wurden. Diese sind schon allein aufgrund des finanziellen Umfangs nicht übertragbar auf das Aussetzen von Entwicklungszusammenarbeit. Dennoch sollten die Ergebnisse von Pekson und Drury zu denken geben und zu mehr quantitativer und qualitativer Forschung motivieren.

„After 10 years of sanctions, there is decrease in democracy greater than 30 %. In the case of human rights, the decline is closer to 70 %.“ ... „Therefore, we conclude that economic coercion (even when aimed at promoting political liberalization and

79 Siehe „Entwicklungshilfe notfalls aussetzen“ (2009), a.a.O.; Seitz (2009), a.a.O., S. 30, 49, 59, 170; Bonner Aufruf Plus. Eine andere Entwicklungspolitik. http://www.bonner-aufruf.eu/pdf/Bonner_Aufruf_Plus.pdf [abgerufen am 23.09.2009] und viele andere.

80 Einen Gesamtüberblick über diese Länder gibt es unseres Wissens für Deutschland nicht. Für die EU siehe EU: „Sanctions or restrictive measures“. http://ec.europa.eu/external_relations/cfsp/sanctions/index_en.htm; eine Auswertung der Sanktionen mit Blick auf EU-Politik, nicht auf Wirkung siehe Kreutz, Joakim (2005): *Hard Measures by a Soft Power? Sanctions Policy of the European Union*. Bonn: Bonn International Center for Conversion. <http://www.bicc.de/uploads/pdf/publications/papers/paper45/paper45.pdf> [abgerufen am 13.12.2009].

81 Crawford (2001), a.a.O.; siehe auch die Beiträge in Risse, Thomas; Stephen Ropp, Kathryn Sikkink (Hg.) (1999): *The Power of Human Rights. International Norms and Domestic Change*. Cambridge, Cambridge University Press; Dalacoura, Katarina (2003): *Engagement or Coercion? Weighing Western Human Rights Policies towards Turkey, Iran and Egypt*. London: Royal Institute for International Affairs.

82 Crawford (2001), a.a.O., S. 187.

83 Collier, Paul (2008): *Die unterste Milliarde: warum die ärmsten Länder scheitern und was man dagegen tun kann*. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung, S. 142–145.

84 So auch Rüland, Jürgen (2009): *Good Governance statt Demokratie? Zur Lokalisierung eines universalen Konzepts in Thailand*. In: Weiland, Heribert/Ingrid Wehr/Matthias Seifert (Hg.): *Good Governance in der Sackgasse?* Baden-Baden: Nomos, S. 107–121, hier S. 111.

85 Collier 2008, a.a.O., S. 143.

86 Schmitz, Andrea (2008): *Entwicklungspolitische Konditionalität und Demokratisierung*. In: Erdmann, Gero/Marianne Kneuer (Hg.): *Externe Faktoren der Demokratisierung*. Baden-Baden: Nomos, S. 127–145, hier S. 133.

*respect for human rights) is a counterproductive policy tool that deteriorates the level of political freedoms in sanctioned countries.*⁸⁷

Aus den Menschenrechtspakten und den sie interpretierenden Allgemeinen Bemerkungen lassen sich zwei wichtige Anhaltspunkte gewinnen, wann die Zusammenarbeit mit insbesondere den staatlichen Strukturen eines Partnerlandes einzustellen ist. Setzt ein Partnerland Maßnahmen der Stadtentwicklung mittels Zwangsvertreibungen um oder lässt sie – durch marodierende Banden – zu, sollte Entwicklungszusammenarbeit solche Programme nicht fördern. Andererseits bleiben laut Sozialpaktausschuss auch bei der Verhängung von Sanktionen die Staaten an ihre menschenrechtlichen Verpflichtungen gebunden: Verhängen Staaten zum Beispiel im Rahmen der Vereinten Nationen Sanktionen, sollten sie vorab negative Auswirkungen auf die Menschenrechte insbesondere schutzbedürftiger Gruppen in den sanktionierten Staaten abschätzen und Maßnahmen treffen, die diese lindern. Dieses Monitoring, so fordert der Ausschuss, sei während der gesamten Sanktionsdauer aufrechtzuerhalten.⁸⁸ Wenn also sogar im Fall international rechtmäßig verhängter Sanktionen solch hohen Anforderungen an das Monitoring ihrer Auswirkungen geknüpft werden, muss dies erst recht für die Entwicklungszusammenarbeit gelten.

Allerdings kann ein „Herunterfahren“ oder eine Einstellung der Entwicklungszusammenarbeit in der Regel nichts für den Menschenrechtsschutz in dem betroffenen Land bewirken. Stattdessen sind Maßnahmen notwendig, die grundlegende Menschenrechte schützen. Diese können in humanitärer Hilfe bestehen, in gezielter Förderung von Nichtregierungsorganisationen oder dem auch physischen Schutz für Menschenrechtsverteidiger und -verteidigerinnen.⁸⁹ Was für den Menschenrechtsschutz wirksam ist, ist dabei jeweils von Land zu Land unterschiedlich. Auch die staatliche Entwicklungszusammenarbeit muss daher systematisch Beziehungen mit Parlament, Medien, Zivilgesellschaft und Reformkräften im jeweiligen Land aufbauen und pflegen und deren Erkenntnisse über sinnvolle Maßnahmen zum Schutz und Förderung der Menschenrechte in die deutsche politische Diskussion vermitteln.

3.4 Ehrlicher Politikdialog

Es ist notwendig, aber schwierig, menschenrechtliche Fragestellungen im entwicklungspolitischen Dialog zu thematisieren. Drei Faktoren sind diese Schwierigkeiten verantwortlich: Zum einen haben die weit verbreiteten Doppelstandards während des Kalten Krieges und seit Beginn des „Kriegs gegen den Terrorismus“ Menschenrechtspolitik unglaublich gemacht. Zum anderen betonen die Paris-Agenda und der Aktionsplan von Accra die Eigenverantwortlichkeit der Entwicklungsländer. Vertreter von selbstbewussten Partnerregierungen nutzen diese Eigenverantwortlichkeit sehr schnell als Stoppschild, wenn es um Menschenrechtsfragen gehen soll. Und letztlich wird der politische Dialog durch die häufige Reduzierung des Menschenrechtsverständnisses auf bürgerlich-politische Abwehrrechte erschwert. So wurde und wird eine Chance vertan, entwicklungspolitische Anliegen mit den Menschenrechten und speziell den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten zu verbinden, für die sich gerade die Entwicklungsländer in den menschenrechtspolitischen Gremien traditionell eingesetzt haben.⁹⁰

Werden Menschenrechte allein als bürgerlich-politische Abwehrrechte verstanden, besteht die Praxis des politischen Dialogs auf Länderebene vorwiegend darin, dass Regierungsvertreter aus den Ressorts der Partnerländer, mit denen die Entwicklungszusammenarbeit zusammenarbeitet, dazu aufgefordert werden, Menschenrechtsverletzungen zu unterlassen. Oft sind dies die falschen Adressaten und Adressatinnen einer richtigen Botschaft. Was soll zum Beispiel der syrische Wasserminister zu Beschränkungen der Freiheit von Nichtregierungsorganisationen in Syrien sagen? Er könnte vielleicht für einen menschenrechtlichen Diskurs gewonnen werden, wenn der Hinweis auf die Menschenrechte sich in seinem Zuständigkeitsbereich bewegen würde. Verletzungen des Rechts auf Versammlungs- und Meinungsfreiheit in Syrien müssen mit anderen Ansprechpartnern thematisiert werden, er hingegen könnte sich für das Konzept des Rechts auf Wasser interessieren.

Wenn, wie oben beschrieben, Vertreter von Partnerregierungen ihre Eigenverantwortlichkeit mit Blick auf

⁸⁷ Pekson, Dursun / A. Cooper Drury (2009): Economic Sanctions and Political Repression: Assessing the Impact of Coercive Diplomacy on Political Freedoms. In: Human Rights Review 10, S. 393–411, hier S. 404 und 407.

⁸⁸ Sozialpaktausschuss (1997): Allgemeine Bemerkung 8, UN Dok. E/C.12/1997/8, Ziffer 13.

⁸⁹ EU-Rat (2008): Schutz von Menschenrechtsverteidigern – Leitlinien der Europäischen Union. <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/16332-re02.de08.pdf> [abgerufen am 12.12.2009]; siehe als Beispiel die Maßnahmen der US-Botschaft in Guatemala bei den Untersuchungen zum Mord an Bischof Juan Gerardi. In: Goldman, Francisco (2008): The Art of Political Murder. New York: Grove Press.

⁹⁰ Dieser Einsatz für die Sozialpaksrechte geschah dabei nicht immer mit lupenreinen Motiven und oft wurden sie auch als „Versorgungsrechte“ missinterpretiert. Dazu die Auswertung der ersten Sitzungen des Länderüberprüfungsverfahrens vor dem Menschenrechtsrat. Siehe International Service for Human Rights (2009): UPR Monitor. http://www.ishr.ch/component/docman/doc_download/83-analytical-overview-of-the-1st-and-2nd-sessions-of-the-upr [abgerufen am 12.12.2009].

Menschenrechtsfragen betonen, haben sie aus menschenrechtlicher Perspektive damit zunächst Recht – haben sie doch in der Regel die entsprechenden menschenrechtlichen Abkommen ratifiziert. Um sie zu bestärken, ihren Verantwortungen auch nachzukommen, bietet sich an, im Politikdialog auf die Empfehlungen der UN-Fachausschüsse zu verweisen. Dort finden sich praktische Empfehlungen zur besseren Umsetzung von menschenrechtlichen Verpflichtungen, die sich sowohl auf Fragen von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit beziehen als auch auf soziale und wirtschaftliche Themen. Ähnlich könnten Empfehlungen der UN-Sonderberichterstatter genutzt werden oder auch die Empfehlungen aus dem periodischen Überprüfungsverfahren der Menschenrechtslage (Universal Periodic Review) im UN-Menschenrechtsrat.

Den Empfehlungen aus diesen drei Gremien beziehungsweise Organen des internationalen Menschenrechtsschutzsystems ist gemein, dass sie stets mit dem entsprechenden Staat erörtert werden, also per se einen dialogischen Charakter haben. Wenn Entwicklungszusammenarbeit sich stärker auf diese Empfehlungen bezieht, kann der Politikdialog über den Vorwurf der Menschenrechtsverletzung hinaus erweitert werden. Gleichzeitig stärkt er damit auch das internationale Menschenrechtsschutzsystem. Der Vorteil für die Entwicklungszusammenarbeit liegt auf der Hand: Sie selbst ist nicht die Überbringerin schlechter Nachrichten, sondern bezieht sich auf ein System von Normen, Verfahren und Gremien, dem sich das Partnerland angeschlossen hat, und bekräftigt dessen Eigenverantwortung.

In den Debatten um Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit wäre eine größere Ehrlichkeit im Hinblick auf die Interessenkonkurrenz, die zwischen einzelnen Politikfeldern besteht, wünschenswert. Gegenüber einer Reihe von Ländern werden menschenrechts- oder entwicklungspolitische Anliegen de facto außenwirtschaftlichen oder sicherheitspolitischen Interessen untergeordnet. Zu vermehrter Glaubwürdigkeit deutschen Engagements trägt dies weder im Ausland noch im Inland bei, zu vermehrter Transparenz oder Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit ebenfalls nicht. Es ist zum einen menschenrechtlich bedenklich, dass in unterschiedlichen Politikfeldern mit verschiedenem Maß gemessen wird. Dies gilt zumal, da inzwischen immer mehr Ressorts Entwicklungsgelder verausgaben und dadurch die Schwierigkeiten für die Gestaltung von Konsistenz und Kohärenz im außenpo-

litischen Engagement noch gestiegen sind.⁹¹ Zum anderen wird man schwerlich von Partnerregierungen erwarten können, dass sie die Menschenrechte achten, schützen und gewährleisten, wenn man selbst den Menschenrechtsschutz anderen Interessen unterordnet.

4 Empfehlungen

An alle entwicklungspolitischen Akteure

Mehr Transparenz bei der Auswahl von Partnerländern und Ausgestaltung der Zusammenarbeit. Mit welchen Partnerländern warum und in welcher Form entwicklungspolitisch zusammengearbeitet oder auch nicht mehr zusammengearbeitet wird, ist nicht transparent. Dies wirkt sich auf die öffentliche Debatte zu Legitimität und Glaubwürdigkeit der Entwicklungszusammenarbeit negativ aus. Es ist nicht deutlich, welche Rolle die Menschenrechte de facto bei der Auswahl von Partnerländern spielen. Daher ist größere Transparenz hinsichtlich der Auswahl von Partnerländern, der Modalitäten der Zusammenarbeit sowie der Entscheidungsgrundlagen wünschenswert.

Menschenrechte der Bevölkerung schützen und fördern, auch wenn Regierungen Menschenrechte verletzen. Wenn eine Partnerregierung willentlich und systematisch die Menschenrechte verletzt beziehungsweise Menschenrechtsverletzungen duldet, kann Entwicklungszusammenarbeit mit staatlichen Akteuren ausgesetzt werden. Eine solche Aussetzung sollte von Maßnahmen begleitet werden, die die Menschenrechte besonders verwundbarer Gruppen schützen und Menschenrechte in dem Partnerland fördern. Dazu ist es wichtig, die Menschenrechtslage im Partnerland unter anderem mit Hilfe eines langfristigen Kontakts zu lokalen Akteuren genau zu beobachten, um so negative Folgen für die Bevölkerung abwenden und wirksame Instrumente zur Förderung der Menschenrechte zeitnah einsetzen zu können.

Evaluierung von entwicklungspolitischen Steuerungsinstrumenten. Projekte und Programme der Entwicklungszusammenarbeit werden regelmäßig nach festgelegten Kriterien evaluiert, unter anderen nach ihren Wirkungen. Anschließend an diese etablierte Praxis ist es sinnvoll, auch die Wirkungsweise entwicklungspolitischer Steuerungsinstrumente, vor allem den politischen Dialog sowie positive wie negative Konditiona-

91 Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (2009a): a.a.O.; Brombacher, Daniel (2009): Geberstrukturen in der Entwicklungspolitik. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.

litäten, systematisch zu evaluieren. So können diese Instrumente konzeptionell verfeinert und wirksamer eingesetzt werden.

Bundestag

Kontrolle des Parlamentes transparenter gestalten. Der deutsche Bundestag hat auch in der Entwicklungspolitik eine wichtige Kontrollfunktion, die er unter anderem dadurch wahrnimmt, dass alle Entscheidungen über Budgethilfe von ihm genehmigt werden. Der Bundestag sollte die Kriterien, die er bei seinen Entscheidungen zur Gewährung oder Aussetzung von Budgethilfe anlegt, menschenrechtlich orientieren und allgemein zugänglich machen. Es wäre hilfreich, wenn die entwicklungspolitischen Beratungen in den entsprechenden parlamentarischen Ausschüssen öffentlich wären.

Bundesregierung, speziell Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und Durchführungsorganisationen

Rechenschaftspflichtigkeit in Partnerländern fördern. Entwicklungszusammenarbeit ist in mehrere Richtungen rechenschaftspflichtig: Empfängerregierungen sind gegenüber den Geberländern und Geberregierungen gegenüber ihren Steuerzahlenden rechenschaftspflichtig. Der ebenso wichtigen Rechenschaftslegung der Empfängerregierungen gegenüber ihrer eigenen Bevölkerung wird praktisch oft zu wenig Beachtung geschenkt – sie ist jedoch die Basis für die Umsetzung der menschenrechtlichen Verpflichtungen in Partnerländern. Dafür ist demokratische Kontrolle notwendig, zu der die Förderung guter Regierungsführung in Partnerländern einen Beitrag leisten kann. Entwicklungszusammenarbeit sollte selbst mit gutem Beispiel vorangehen und sich bei Gestaltung und Evaluierung von Projekten und Programmen den Mechanismen für Rechenschaftslegung im Partnerland stellen. Die Verantwortlichkeit gegenüber legislativen Gremien gehört genauso dazu wie die vor Bevölkerung, Zivilgesellschaft und Medien.

Menschenrechtliche Steuerungsinstrumente transparent nutzen. Zur politischen Steuerung der Entwicklungszusammenarbeit hat das BMZ den so genannten Kriterienkatalog entwickelt, der explizite menschenrechtliche Kriterien umfasst. Dies kann für andere Ressorts der Bundesregierung, die Mittel als Entwicklungszusammenarbeit verausgaben, ein positives Vorbild sein. Der Kriterienkatalog des BMZ sollte breit bekannt gemacht werden und vermehrt zur politischen Steuerung und Abstimmung im Rahmen der Geberharmonisierung und im politischen Dialog mit Partnerregierungen

genutzt werden. Im Sinne einer verbesserten Transparenz sollten die Ergebnisse der jährlichen Bewertung der Regierungsführung von Partnerländern auf der Basis des Kriterienkataloges auch in Deutschland im Parlament und mit der Zivilgesellschaft diskutiert werden.

Menschenrechtliche Möglichkeiten der Budgethilfe nutzen. Die Budgethilfe birgt neben Risiken auch Möglichkeiten für die Förderung der Menschenrechte, welche derzeit nicht ausgeschöpft sind. Die Einstellung aller internationalen Hilfen in den nationalen Haushalt des Partnerlandes ermöglicht dessen Bevölkerung einen besseren Überblick über die geplante Verwendung von Staatseinnahmen. Dies ist die Grundlage für ein Monitoring, ob und wie diese für die schrittweise Gewährleistung von Menschenrechten verwendet werden. Dazu braucht es Kapazität und Beteiligung von Parlament und Zivilgesellschaft in Budgethilfeprozessen, die durch die Entwicklungszusammenarbeit gefördert werden kann.

Erfahrungen mit dem Menschenrechtsansatz verbreitern und auswerten. Schon seit langer Zeit fördert die deutsche Entwicklungszusammenarbeit Menschenrechtsprojekte. Seit 2004 hat sie sich zusätzlich einem Menschenrechtsansatz verpflichtet und folgt damit den menschenrechtlichen Vorgaben. Die praktischen Erfahrungen mit dem Menschenrechtsansatz sollten vorangetrieben werden. Dazu bedarf es einer systematischen Politik und eindeutiger politischer Signale, konsequenter Zielvorgaben und Monitoring. Eine Budgetlinie für die systematische Integration der Menschenrechte in die Programme der Entwicklungszusammenarbeit wäre für diesen Prozess nützlich.

Erfolgreiche Instrumente für den Diskriminierungsschutz in der Entwicklungszusammenarbeit auswerten. Der Menschenrechtsansatz in der Entwicklungszusammenarbeit erfordert eine systematische Orientierung auf Verbesserung der Lebensverhältnisse von benachteiligten Personen und Gruppen. Eine Zusammenschau der Ansätze und Instrumente, die sich in der Auseinandersetzung mit Diskriminierung und ihrem Abbau als erfolgreich erwiesen haben, erleichtert die Umsetzung des Menschenrechtsansatzes. Dabei sollten Ansätze staatlicher, nicht-staatlicher und marktlicher Akteure ausgewertet werden.

Wissenschaft

Weitere Konkretisierungen der extraterritorialen Pflichten. Auch Entwicklungszusammenarbeit unterliegt menschenrechtlichen Bindungen. Diese extraterritorialen Verpflichtungen, die sich insbesondere aus



dem Sozialpakt, der Kinderrechtskonvention und der Konvention zu den Rechten von Menschen mit Behinderungen ergeben, bedürfen der weiteren Konkretisierung. Mehr Forschung zu diesen menschenrechtlichen Verpflichtungen wäre ein Gewinn.

Dynamik von Veränderungsprozessen im Hinblick auf Diskriminierungen erforschen. Diskriminierungen – aufgrund von Geschlecht, Religion, ethnischer Herkunft, sexueller Orientierung, Behinderung etc. – sind in den meisten Ländern gesellschaftlich tief verankert

und werden durch institutionelle Arrangements abgestützt. Dies ist auch für Entwicklungsländer hinreichend belegt. Wenig untersucht ist hingegen, unter welchen gesellschaftlichen Voraussetzungen Diskriminierungserfahrungen als menschenrechtliche Anliegen thematisiert werden und welche Strategien erfolgreich sind, um Diskriminierungsmuster so aufzubrechen, dass Chancengleichheit und Gleichberechtigung entstehen können. Mehr Forschung zu diesen Fragen könnte auch die Entwicklungszusammenarbeit befruchten.





Deutsches Institut für Menschenrechte
German Institute for Human Rights

Zimmerstr. 26/27
D-10969 Berlin

Phone: (+49) (0)30 – 259 359 0

Fax: (+49) (0)30 – 259 359 59

info@institut-fuer-menschenrechte.de